

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME DES SANCTIONS DANS L'ÉVOLUTION

DE

L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 4 décembre 1923, à 4 heures 1/2

PAR

M. CODSI GOUBRAN

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. BASDEVANT } *Professeurs*
 GIDEL }

PARIS

LIBRAIRIE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^e

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1923



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547504_0062

THESE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME DES SANCTIONS DANS L'ÉVOLUTION

DE

L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 4 décembre 1923 à 4 heures 1/2

PAR

M. CODSI GOUBRAN

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. BASDEVANT } *Professeurs*
 { GIDEL }

PARIS

LIBRAIRIE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1923



LE PROBLÈME DES SANCTIONS

DANS L'ÉVOLUTION

DE L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Deux systèmes politiques diamétralement opposés se font, depuis un quart de siècle environ, une concurrence acharnée pour la conquête de l'Europe et du monde.

Nous trouvons d'une part, l'idée ancienne d'hégémonie que traduit la tendance à la domination universelle par la force brutale; de l'autre, la conception de la nécessité d'une organisation juridique internationale, capable d'assurer partout le respect du droit, de la sécurité et de la liberté des Nations.

Le premier de ces deux systèmes a déjà fait faillite par l'écrasement du militarisme prussien dont la der-

nière entreprise vient d'échouer sous nos yeux. Le second poursuit encore, mais lentement et péniblement sa tâche, sans cependant atteindre son suprême idéal.

Ce serait, en effet, une erreur de croire que le problème de la constitution juridique de la société internationale ne fût d'une très grande complexité et d'une solution fort difficile; tant il est vrai que jusqu'ici les Etats du monde civilisé n'ont pu, d'un commun accord, créer des organes propres;

a) A élaborer et promulguer un droit commun qui leur serait applicable ;

b) A résoudre, d'après la justice, les conflits pouvant surgir entre eux ;

c) A maintenir au moyen d'une sanction coercitive l'ordre juridique établi et faire observer la loi internationale (1).

En l'absence de tels organes, les Etats n'ont trouvé aucun autre moyen susceptible de garantir effectivement leurs droits que l'emploi de leurs forces militaires et celles de leurs alliés. La conséquence a été qu'ils ont tous cherché à être mieux armés que leurs

(1) Cette nécessité de réaliser ainsi cette organisation à l'aide d'organes destinés à proclamer la loi commune et à en assurer l'exécution avait déjà été reconnue par d'éminents publicistes, qui avaient proposé différentes solutions.

Lorimer demandait l'établissement permanent de trois pouvoirs comme ceux existant à l'intérieur de chaque Etat : le Parlement international, le Pouvoir exécutif, le Pouvoir judiciaire.

Bluntschli imagina aussi une société internationale organisée comme un Etat.

D'autres parlèrent d'une Confédération d'Etats, avec un Pouvoir central investi de la fonction législative et du pouvoir coercitif et ayant à sa disposition la force militaire fédérale.

rivaux et cette déplorable tendance a malheureusement conduit au régime des armements à outrance.

Les moyens d'attaque se perfectionnant sans cesse, les Etats se voient dans la nécessité de transformer continuellement leurs procédés de défense, pour pouvoir opposer, en temps opportun, une résistance sérieuse à une brusque agression. Il résulte de ces armements de plus en plus onéreux, qu'actuellement la majeure partie des revenus des Etats se trouve absorbée par les dépenses militaires, et que les exigences de tous les services publics se trouvent primées par celles du ministère de la guerre. Bien plus, les recettes ordinaires n'étant pas toujours suffisantes pour parer à ces besoins, les gouvernements sont réduits à recourir aux ressources extraordinaires et aux emprunts.

Ce qui est avant tout remarquable, c'est que jusqu'ici, il ne s'est rencontré aucun gouvernement qui eût admis que son pays était convenablement défendu et qui n'eût soutenu l'impérieuse nécessité d'augmenter le budget de la guerre. Il est dès lors évident que, tant qu'elle durera, cette rivalité militaire des Etats constituera une course vertigineuse aboutissant à la mort économique des peuples. Il est, sans doute, chimérique et même dangereux de nourrir l'espérance d'un désarmement (1), car les nations doivent rester

(1) L'idée même d'un désarmement partiel est inconcevable, car une nation peut diminuer ses effectifs et augmenter sa force militaire. Quant à diminuer celle-ci, aucun gouvernement n'y consentira, puisque le désarmement partiel laisse subsister la possibilité d'une guerre et que

en mesure de repousser la force par la force. Mais on finira par comprendre la nécessité de s'arrêter sur la pente désastreuse des armements qui devient de plus en plus ruineuse avec les progrès incessants de la science.

En présence de cet état de choses, il était naturel qu'il se produisît dans tous les pays un mouvement de réaction et de protestation contre les exagérations fatales du militarisme (1).

Dans ces dernières années, la mesure qui a été considérée comme l'expression du sentiment international pour rendre les armements inutiles et empêcher complètement la guerre a été celle de l'arbitrage (2).

cette éventualité exige une préparation aussi parfaite que possible. Le jour où la guerre aura disparu, le désarmement se fera général. Jusque-là, le désarmement partiel ne peut être conçu que comme une condition imposée au vaincu par le vainqueur, ainsi aux Prussiens par Napoléon en 1807.

(1) Les associations fondées dans le but de faire disparaître les inconvénients de la paix armée et les dangers de la guerre se sont d'abord formées en Amérique pour se répandre ensuite en Europe. L'Association qui a donné au mouvement un caractère vraiment international est l'association interparlementaire pour l'établissement de l'arbitrage comme système de procédure propre à résoudre les controverses internationales et à prévenir la guerre.

La première des conférences de cette association s'est réunie à Paris en 1889, la deuxième à Londres en 1890, la troisième à Rome en 1891, la quatrième à Berne en 1892, la cinquième à la Haye en 1894, la sixième à Bruxelles en 1895, la septième à Budapest en 1906.

(2) Ce qui donne également à l'arbitrage une importance de jour en jour plus grande, c'est ce fait que les conditions générales de la civilisation moderne tendent à créer, entre les peuples, une certaine uniformité d'existence, une dépendance et une pénétration d'intérêts, qui étaient inconnues jusqu'à ce jour et qui ont leur inévitable contre-coup dans la vie internationale. Montesquieu, dans son ouvrage célèbre sur l'Esprit des Lois, avait proclamé que la grande idée de la communauté résultait naturellement du commerce : « L'esprit du commerce, disait-il, unit les nations. Toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels. Deux nations qui négocient entre elles se rendent réciproquement dépendantes. Si l'une a intérêt à acheter, l'autre a intérêt à vendre ».

Les Sociétés, les Liges, les Comités de toutes sortes, qui se sont donné à tâche de répandre par le monde l'idée de la paix, se multiplient à l'infini. Les congrès et les conférences (1) que ces associations ont provoqués, en faisant pénétrer dans les sphères parlementaires et gouvernementales un esprit de modération et d'équité, ont rendu et rendent tous les jours d'éminents services à la doctrine pacifique.

Tous ces groupements sont arrivés à reconnaître que l'organisation juridique de la société internationale se réaliserait lorsque tous les Etats s'engageraient à déférer à l'arbitrage la solution de toutes leurs contestations. Elles ont cru, qu'on pourrait ainsi aboutir au désarmement général et à la disparition de la guerre.

L'arbitrage quoique connu et appliqué dans l'Antiquité et au Moyen Age, est devenu surtout populaire depuis la sentence arbitrale rendue à Genève en 1872 (2) entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis

(1) Je mentionne tout particulièrement, les Congrès universels de la Paix et les Conférences interparlementaires pour l'Arbitrage et la Paix qui ont émis, sous une forme très modérée, des vœux en faveur d'un désarmement partiel du monde, invitant les gouvernements à ne point persévérer dans la voie de l'augmentation de leurs budgets de guerre, exprimant, le désir que les divers Parlements repoussent toute motion qui aurait pour résultat direct ou indirect d'accroître les charges militaires de leur pays. Ils se sont occupés aussi de réaliser pratiquement l'arbitrage, comme mode ordinaire de solution des litiges internationaux muni de « Sanctions définies ».

(2) Sur la matière de l'Arbitrage il faut signaler tout spécialement une publication dont le premier volume a paru en 1905, et qui a pour auteurs MM. de Lapradelle et Politis, professeurs à la Faculté de Droit de Paris. Cette publication intitulée *Recueil des arbitrages internationaux* a pour objet l'historique et l'appréciation juridique de tous les arbitrages de 1798 à 1855 ; chaque exposé, complété par les

d'Amérique. La célèbre affaire de l'Alabama (1) et celles qui l'ont suivie de 1872 à 1899 ont heureusement mis fin à des conflits dangereux qui auraient pu dégénérer en guerres. Je dois cependant faire observer que ces décisions arbitrales ne contiennent pas en substance la solution du problème de la paix du monde.

Tout en reconnaissant la grande importance de l'arbitrage, je ne saurais admettre qu'il suffît à lui seul, pour édifier la Société des Etats sur la base du droit et de la justice. La preuve en est que l'engagement général de se soumettre à l'arbitrage est subordonné, même pour ses partisans, à la réserve qu'il ne porte atteinte ni à l'honneur ou l'indépendance ni aux intérêts vitaux des Nations (2).

La propagande exercée en sa faveur par toutes les

textes, est suivi d'une note critique qui dans les affaires importantes est signée par un spécialiste autorisé du droit des gens. Paris, Pedone, éditeur, 1905.

(1) Ce qui du reste, dans ce cas, contribua surtout à empêcher le recours aux armes, c'est que le gouvernement anglais était convaincu que le mieux pour lui était de résoudre la difficulté d'une façon pacifique. Il comprenait très bien, en effet, que la guerre déclarée, les Etats-Unis auraient bloqué les ports du Nord et du Sud de l'Angleterre et que, le commerce du coton se trouvant interrompu, il aurait fallu subvenir à l'entretien des 500.000 ouvriers employés à la mise en œuvre de cette marchandise. Les Etats-Unis étaient également convaincus qu'une solution pacifique leur serait plus avantageuse. Les deux gouvernements étaient dès lors disposés à adopter une mesure de nature à satisfaire l'orgueil national des Etats-Unis sans atteindre celui de l'Angleterre. Tel est le secret de l'arbitrage de Genève.

(2) Voici, en effet, les dispositions de l'article 9 de la convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux dans les deux conférences de La Haye de 1899 et de 1907.

« Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires jugent utile que les Parties

Liges de paix d'Europe et d'Amérique (1), les motions faites aux Parlements pour inviter les gouvernements à y recourir ont eu le plus grand succès pratique, grâce à l'auguste initiative du tsar Nicolas II de Russie. En effet, ce souverain a eu le courage de déclarer solennellement aux autres Etats, par la note du 12/24 août 1898, que la paix armée était une ruine pour tous, qu'il importait de se mettre d'accord sur la méthode à suivre pour prévenir les désordres sociaux qui seraient la conséquence inévitable des armements, sans cesse, croissants.

La Conférence réunie dans ce but à La Haye, le 18 mai 1899, n'arriva pas à satisfaire les larges espérances qu'elle avait fait naître. Toutefois elle posa les premières bases pour la solution pacifique des conflits internationaux.

Elle termina ses travaux par l'Acte final signé le 29 juillet 1899, qui renferme les Conventions et Décla-

qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait ».

(1) C'est à l'Amérique et particulièrement à l'Amérique du Sud qu'est due au XIX^e siècle l'initiative de l'arbitrage. A plusieurs reprises elle en a fait entrer le principe dans ses constitutions notamment dans :

Constitution du Vénézuéla de 1874 (art. 112) ;

Constitution de l'Equateur de 1878 (art 116) ;

Constitution de Saint-Domingue de 1880 (art. 97) ;

Constitution des Etats-Unis du Brésil de 1891.

Ces articles sont à peu de chose près ainsi conçus :

« Dans les traités internationaux d'amitié et de commerce figurera la clause que tous les différends entre parties contractantes devront être tranchés par l'arbitrage d'une ou de plusieurs Puissances amies sans recours à la guerre ».

rations arrêtées d'accord par les Etats représentés. Leurs Délégués parvinrent à admettre que pour prévenir, autant que possible, le recours à la force, on devait faire usage des bons offices, de la médiation, de l'examen des faits par des Commissions internationales d'enquête et de l'arbitrage.

Le Président des Etats-Unis d'Amérique, M. Roosevelt, proposa la réunion d'une deuxième Conférence par sa note circulaire du 21 octobre 1904, pour discuter et résoudre plusieurs questions en conformité des vœux de la première Conférence, qui en avait différé la solution. Elle se réunit à La Haye, à la suite de l'invitation de l'Empereur de Russie, le 15 juin 1907 et termina ses travaux par l'Acte final signé le 18 octobre suivant. La Conférence signa un certain nombre de Conventions et fit les Déclarations suivantes :

Elle fut unanime :

1° A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ;

2° A déclarer que certaines divergences, et notamment celles relatives à l'interprétation et à l'application des stipulations internationales conventionnelles, sont susceptibles d'être soumises à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

Elle adopta aussi à l'unanimité la résolution suivante :

« La deuxième Conférence de la Paix confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899, à l'égard de la limitation des charges militaires ; et vu que les

charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis la dite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question. »

Ce même problème de la limitation des armements s'est encore imposé à l'attention des négociateurs de la paix de Versailles et a fait l'objet de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations lequel est ainsi conçu :

« Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune..... (1) »

C'est ce mouvement intellectuel, politique et populaire contemporain contre la paix armée et les dan-

(1) Voici les autres dispositions de l'article 8 :

« Le Conseil tiendra compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat membre pour préparer les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

» Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen, et s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

» Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

» Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

» Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

gers de la guerre qui donne un intérêt tout particulier à l'étude des sanctions de l'arbitrage international où tout est encore à étudier et à organiser (1).

* * *

Deux parties principales feront l'objet de ce travail. Dans la première, j'analyserai objectivement le problème des sanctions dans le droit international. Dans la seconde, je passerai en revue, en suivant les phases successives de l'histoire, les sanctions appliquées par les institutions pacificatrices les plus notables depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours.

(1) En effet, en dehors de l'étude de M. J. Dumas, intitulée: *Les sanctions de l'arbitrage international en 1905*, où il examine les sanctions qui peuvent être mises au service de l'arbitrage et qui est d'ailleurs tendancieuse et fort incomplète, il n'existe aucune étude spéciale et sérieuse sur la matière. Certains articles de journaux ou de revues, certains chapitres très courts d'ailleurs, dans des ouvrages relatifs aux questions internationales voilà tout ce qu'on trouve d'écrit sur cette importante question des sanctions.

PREMIÈRE PARTIE

Etude théorique du problème des Sanctions dans le droit des gens.

Cette partie renferme quatre chapitres, à savoir :

Chapitre Premier. — Les insuffisances du droit des gens antérieur à la guerre de 1914, quant à sa législation, sa juridiction et sa sanction.

Chapitre II. — La nécessité d'établir une sanction dans les rapports internationaux.

Chapitre III. — Les obstacles à l'établissement d'un régime de sanctions en droit international.

Chapitre IV. — Les sanctions internationales et leur degré d'efficacité.

CHAPITRE PREMIER.

Les insuffisances du droit des gens, antérieur à la guerre de 1914, quant à sa législation, sa juridiction et sa sanction. (1)

A. — La législation internationale d'avant-guerre.

L'an 1914 termine une période bien marquée dans l'histoire diplomatique, et souligne le début d'une organisation et des rapports, tout nouveaux, pour les Etats modernes.

Le droit international public, antérieur à 1914, présente à beaucoup de points de vue, des lacunes considérables. Sa législation née de sources diverses apparaît suivant les besoins sociaux et varie avec les rapports d'Etat à Etat. Elle ne crée des liens et des obligations qu'entre les signataires des traités. Telle règle est en vigueur, par exemple, dans leurs relations réciproques entre deux Etats, telle autre entre un certain nombre.

(1) M. W. H. de Beaufort, Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas et Président d'honneur de la première Conférence de La Haye en 1899, a donné dans une périodique d'octobre 1914 des exemples très intéressants sur les lacunes du droit international public d'avant-guerre.

Pour obvier à ce manque d'unité et de méthode, on a compté sur les Congrès et les Conférences où les Etats délèguent des Représentants chargés de rédiger des règles législatives ou d'élaborer des statuts organisant des institutions internationales (1).

Ce sont des Conventions adoptées par dix, vingt ou trente Puissances de l'ancien et du nouveau monde qui ont établi un régime de concordance entre les lois respectives de différents pays. Leur but est d'assurer partout le respect de droits et d'intérêts identiques. Je mentionne à cet égard les Conventions relatives à la propriété industrielle (1883—1891—1900), à la propriété littéraire et artistique (1886—1908), les Unions internationales pour les postes et télégraphes, les transports par chemin de fer, la protection hygiénique et sanitaire et enfin la répression de la traite des blanches. Dans le même ordre d'idées, on trouve deux Conférences diplomatiques réunies en 1910 et qui ont réussi à élaborer l'unification internationale du droit en matière de lettres de change et de billets à ordre et

(1) Il ne faut pas oublier, du reste, que la codification du droit international est une entreprise fort difficile et ne s'opère que très lentement. Voici ce qu'a écrit à ce sujet Rolin-Jacquemyns :

« Les progrès de la science et du droit en cette matière de la codification, dit-il, doivent ressembler un peu à ce que sont près des bouches de l'Escaut, les terres cultivées sur l'espace recouvert jadis par les flots. Le riverain patient et expérimenté ne se presse pas d'indigner l'espace abandonné par les eaux, par crainte qu'un retour impétueux de la marée ne lui enlève plus que ce qu'il s'était empressé de faire sa propriété. Il attend, ainsi qu'il s'exprime, que l'alluvion soit mûre. Semblablement, la codification du droit international doit être comme un endiguement progressif des parties mûres du droit contre les flots de l'arbitraire ». (*Revue de droit international*, t. IX, p. 147.)

en matière de droit maritime à propos de l'assistance et du sauvetage.

L'on se rappelle enfin des deux Conférences tenues à La Haye en 1899 et en 1907 pour codifier les règles du droit international public à propos de la paix et de la guerre, discutées antérieurement dans une Conférence réunie à Bruxelles en 1874.

Mais les congrès et les conférences ne constituent qu'un instrument fort imparfait de législation internationale conventionnelle; car, par suite des prétentions opposées des Etats et des susceptibilités diverses à ménager, il est très difficile, sinon impossible pour les plénipotentiaires, d'arriver à s'entendre sur les mesures à prendre et pour lesquelles l'unanimité des voix est exigée. C'est ainsi que l'Allemagne, à la tête de quatre ou cinq Etats, a fait échouer à La Haye, des projets importants soutenus par une majorité de Puissances.

Si la législation internationale manque de généralité, comme on vient de le voir, elle ne manque pas moins de souplesse. Le procédé de révision des traités qui, par suite des événements imprévus, cessent d'être conformes aux besoins des circonstances nouvelles, ne s'opère sans soulever des graves difficultés.

Je dois faire remarquer toutefois que si dans le domaine du droit international public, la codification des règles juridiques a abouti à un échec lamentable, il n'en a pas été de même dans la sphère du droit

international privé où une certaine unification a pu être obtenue.

En effet, les contraintes imposées à chaque nation par l'unification du droit privé sont des plus légères, et correspondent, au contraire, à des commodités matérielles, à des simplifications heureuses, dont l'expérience quotidienne de nombreuses personnes fait toucher du doigt le bienfait considérable. Rien d'étrange, par conséquent, dans le bon vouloir qu'apportent les différents Etats à rendre effective l'uniformité progressive du droit international privé. Il en ira de même pour les affaires de droit international public où les Puissances mises en cause ne regardent pas leur sécurité politique, leurs intérêts primordiaux ou leur honneur national comme gravement intéressés. Alors chaque Etat comprend et admet, sans trop de peine, l'immense avantage que lui assure l'observation d'un code international de règles juridiques et, en particulier, le recours loyal à une procédure d'arbitrage (1).

* * *

B. — *La juridiction internationale d'avant-guerre.*

Quant à la juridiction internationale, il n'en existait pas, à proprement parler, avant la guerre de 1914.

(1) Dans une affaire litigieuse comme celle de Casablanca ou l'incident du Carthage et du Manouba, on est trop heureux d'éviter le risque formidable d'une guerre européenne en acceptant de bonne grâce une solution conciliatrice, rendue possible par l'existence même d'institutions tutélaires du droit international.

Il n'y avait pas, en effet, un tribunal constitué, muni de magistrats permanents, saisi obligatoirement de tous les litiges qui venaient à naître. Pareille obligation n'a pu être imposée aux Etats, car beaucoup de conflits internationaux prennent un caractère politique et échappent, par là même, à la connaissance d'hommes compétents pour dire le droit. Certaines de ces divergences sont d'ailleurs si graves, mettent en jeu des intérêts si puissants, que sous peine de compromettre l'existence même de l'Etat, les gouvernements ne sauraient consentir à abandonner leur libre décision.

La solution des contestations de ce genre relève de la diplomatie, soit par des négociations directes entre les intéressés, soit par le recours aux bons offices ou à la médiation d'un tiers réputé par son impartialité. Ce n'est pas seulement pour remplir un devoir d'humanité, mais aussi pour sauvegarder les intérêts de son pays, que tout gouvernement doit prêter son concours et employer son influence morale pour aplanir toute difficulté internationale (1).

En effet, à notre époque, les intérêts de tous les pays sont si dépendants les uns des autres qu'il ne peut se produire aucun fait dans une partie quelconque du

(1) Ce principe se trouve actuellement consacré par l'article 1er de la Convention I, de l'Acte final de La Haye de 1907 qui dispose de la façon suivante :

« En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les Puissances contractantes conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux ».

monde, qui affecte uniquement les rapports particuliers des parties en cause. Le commerce international a fait de la division du travail et du maintien des relations pacifiques entre tous les Etats, une nécessité supérieure. Une perturbation quelconque entraîne toujours un trouble économique et moral à l'intérieur de tout Etat. La véritable mission d'une politique prudente et avisée est de concilier les intérêts de chaque pays avec ceux de tous les autres. Toute action diplomatique tendant à dirimer pacifiquement les controverses entre Etats doit, par conséquent, être considérée non seulement comme un acte d'humanité, mais comme un acte de sage politique.

Ces solutions diplomatiques ont l'avantage de laisser entière la liberté de décision des gouvernements litigants. Ils n'y recourent que s'ils le veulent, ils n'acceptent la solution que si elle leur convient. Néanmoins les bons offices et la médiation ne sont que de simples méthodes pour prolonger ou renouveler directement ou indirectement les négociations. Ils peuvent permettre d'éviter une guerre, ou de la terminer, mais ils ne sont pas, jusqu'ici, une institution organique qui puisse se substituer à la guerre. La solution qu'ils donnent n'étant pas obligatoire pour les Parties, il s'en suit qu'ils exigent pour être pacificateurs, une bonne volonté réciproque, une mentalité paisible qui rendent peu vraisemblable le recours aux armes.

Toutefois, il existe, en droit international, une institution, qui constitue un succédané de juridiction et

permet de résoudre, juridiquement, les différends entre Etats. Elle est d'ordre juridique, parce que la sentence rendue se base, non sur les convenances et l'équité, mais sur le droit qui régit l'espèce. Cette institution célèbre porte le nom d'arbitrage. La présente étude, ayant pour objet l'examen des sanctions de l'arbitrage international, doit réserver dans ses développements une place toute spéciale, à l'institution dont elle se propose d'étudier les sanctions. C'est pourquoi, je vais traiter, avec quelques détails, les principes directeurs relatifs à l'arbitrage.

L'arbitrage, dont la nature est essentiellement conventionnelle, consiste dans un accord, appelé compromis, par lequel les Etats litigants, après avoir vainement essayé de résoudre, par les négociations directes, leur contestation, s'entendent à la soumettre à des juges, par eux désignés en commun, à accepter leur décision, et lui donner effet (1). C'est grâce au compromis, que l'affaire est jugée; car les Etats intéressés n'étaient pas obligés d'accepter l'intervention d'arbitres, pour régler le différend. C'est lui qui détermine l'étendue du litige, la compétence des arbitres, la procédure à adopter et l'engagement d'exécuter la sentence. Souvent même, il détermine des marges entre lesquelles pourra se mouvoir la décision des arbitres, puisque les Parties en cause ont le droit de limiter leurs risques.

Si toutes ces déterminations et limitations sont de

(1) Consulter à ce sujet les *Traité de Droit international public*.

nature à arrêter les arbitres, ceux-ci doivent surseoir à statuer, jusqu'à modification du compromis. C'est donc le compromis qui règle, comme on le voit, le fonctionnement de l'institution, dans chaque affaire particulière et jusqu'aux plus petits détails (1).

Et cependant, ces pouvoirs si limités des arbitres sont des pouvoirs juridiques, car ils doivent trancher le différend sur la base du respect du droit, conformément à la règle juridique qui gouverne la matière du litige. Les arbitres ne peuvent pas compenser les prétentions réciproques des Parties ou de faire un arrangement entre elles comme le fait le médiateur, la solution arbitrale doit dire le droit. Il n'est pas, en effet, d'autres règles que celles de la justice qui puissent être ostensiblement appliquées par les arbitres; c'est ce qui fait la gravité et la méfiance (2) de recourir à cette procédure dans les querelles internationales. Quelque restreinte que soit la compétence des arbitres, quelques précautions qu'il puisse prendre dans le compromis, l'Etat qui fait appel à l'arbitrage court toujours le risque de se voir entièrement debouté de sa prétention : risque total et définitif, puisqu'il s'est engagé à considérer la sentence comme obligatoire. C'est là le point de contact de l'arbitrage et de la juridiction.

(1) Acremant, *La Procédure dans les arbitrages internationaux*, 1905.

(2) La raison de cette méfiance réside dans ce fait que les règles de la justice, seules admises en la matière, sont loin de pouvoir être appliquées dans bien des espèces de différends internationaux. Dès lors, d'après qu'elles règles une affaire d'intérêt essentiel et sans base juridique, pourrait-elle être jugée telle que le cas, par exemple, où des désordres dans un pays voisin sont considérés ou allégués comme étant une cause de désordre sur le propre territoire du réclamant?

Aussi les Etats jaloux de leur souveraineté et soucieux de leur responsabilité ont-ils longtemps répugné à cette institution. Plus un Etat est imbu du principe de la souveraineté, plus il s'écarte de ce procédé : l'exemple de l'Allemagne est là pour le prouver.

Cette dernière n'a que très rarement fait usage de ce mode de solution pacifique et n'a signé qu'un seul traité d'arbitrage obligatoire. De là, la difficulté pour les Etats de s'entendre sur les clauses du compromis à signer, qui fait échouer le recours à l'arbitrage.

Le choix des arbitres est devenu, en particulier, le point capital du compromis. Il fournit cependant, en un certain sens, le moyen de pallier les risques de la solution arbitrale. Chaque Etat intéressé choisit d'ordinaire un ou plusieurs arbitres, de telle façon qu'il puisse prévoir, sinon leur décision, au moins leurs opinions sur le litige. Il est vrai que cela ne fait que reculer la difficulté, puisque, sous peine de n'aboutir point, il faut se résoudre à nommer, d'un commun accord, un surarbitre départiteur dont l'impartialité puisse vider le conflit.

En pratique la présence du surarbitre ne procure pas toujours une solution juridique. Afin d'éviter les froissements et les rancunes entre Etats, mû par le désir de concilier les thèses contraires, défendues avec véhémence par ses collègues, il arrive souvent que le surarbitre au lieu d'agir comme juge tranchant des questions de fait et de droit, d'après les éléments qui

lui sont soumis, agit comme négociateur (1) tenant compte de toutes les considérations et influences qui affectent l'opinion des agents diplomatiques. Ainsi, l'arbitrage se rapproche de la médiation, la décision se recommande surtout par son opportunité, plutôt que par son exactitude juridique; elle conserve, toutefois, cet avantage d'être obligatoire.

Cette tendance de l'arbitrage, vers la solution diplomatique, se manifestait de plus en plus, à la veille de la guerre, surtout lorsque les Etats consentaient à y recourir pour des questions importantes.

Malgré cette insuffisance juridique, l'arbitrage a pu cependant rendre des services. Il tendait, dans les années qui ont précédé la guerre, vers une large extension, sous la forme nouvelle des traités dits d'arbitrage obligatoire, forme propre à corriger ses déficiences les plus graves. Ici encore, il est nécessaire de mettre quelque précision dans les développements. L'arbitrage n'est jamais obligatoire si l'on considère le traité; un Etat n'est jamais obligé de s'y soumettre; il l'est toujours si l'on envisage la sentence. En effet, dès l'instant qu'on y recourt, on est tenu de se conformer à la décision. Les Etats ne peuvent-ils dès lors s'engager, par avance, pour un temps limité, dans des domaines déterminés ou même plus largement dans

(1) M. Root critique cette manière d'agir en ces termes :

« Il arrive fréquemment, dit-il, qu'une nation qui soumettrait très volontiers ses différends à une décision judiciaire impartiale, ne tient pas à les soumettre à cette sorte de procédure diplomatique... »

l'ensemble de leurs relations, à soumettre à des arbitres les litiges qui pourraient se présenter.

La coutume existe depuis longtemps d'introduire dans certains traités ce qu'on appelle une clause compromissoire, c'est-à-dire une disposition par laquelle les signataires s'engagent à soumettre à des arbitres les divergences d'interprétation que peut faire naître l'application d'un traité. En outre, l'existence même d'un traité de ce genre, le contenu de ses articles, les règles qu'il pose et les obligations qu'il crée, constituent le droit même que les arbitres auront à appliquer, lorsqu'ils seront saisis en vertu de la clause compromissoire. Enfin l'obligation de recourir à l'arbitrage étant antérieure à la naissance du conflit, on est tenu, d'avance, à ne pas en discuter le principe et la conclusion du compromis s'en trouve d'autant facilitée.

Si on va plus loin et qu'on admette de s'adresser à des arbitres, pour régler tous les litiges d'un certain ordre ou même tous les litiges juridiques sans distinction, on fait alors des traités d'arbitrage obligatoire (1). Il est à remarquer que cet engagement d'ensemble ne dispense pas de recourir à un compromis spécial d'arbitrage à l'occasion de chaque difficulté qui se présente. Il faut toujours délimiter le différend,

(1) M. Scelle dans son ouvrage: *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. 64, fait observer que le mot *traités d'arbitrage* préalable serait plus exact, puisqu'on convient par avance que tels ou tous les conflits avant leur naissance seront soumis à l'arbitrage.

choisir les arbitres, régler la procédure du cas particulier.

Sans doute, le traité général d'arbitrage a l'avantage de créer, pour tout un ordre de dissidences possibles, l'obligation préalable de recourir à ce moyen amiable. Mais ce bénéfice qui paraît favoriser la cause de la paix et du droit, ne va-t-il pas être compromis par la mauvaise humeur ou la mauvaise volonté des Parties en désaccord? Celles-ci peuvent, en effet, trouver dans le choix, si difficile, des arbitres, ou la détermination de la procédure, etc., des prétextes pour différer, ou même éluder, la conclusion de l'engagement définitif qui les liera dans l'espèce et rendre ainsi lettre morte l'obligation du traité général.

Pour remédier à ce danger, qui n'est pas théorique, on a songé, récemment, à introduire, dans la convention préalable de recourir à l'arbitrage, une clause dite, de compromis obligatoire. Elle consiste, essentiellement, à choisir, par avance, des arbitres éventuels ou simplement le surarbitre départiteur et à confier soit à ce dernier, soit au tribunal arbitral qui entrera en fonctions, lors de la naissance du litige, le soin de dresser le compromis, si l'une des Parties le demande. On espère qu'ainsi l'arbitrage a plus de chances d'aboutir.

La plupart des traités d'arbitrage obligatoire comportent, en pratique, des réserves qui en atténuent singulièrement la portée. On convient, d'ordinaire, que les contentions intéressant l'honneur, l'indépendance

ou les intérêts vitaux des Parties Contractantes, seront exclues de l'obligation. « Il n'est guère admissible, écrit M. Geffcken, qu'un Etat soumette à un arbitrage, les questions concernant sa puissance et son honneur. L'arbitrage n'est applicable que dans les cas où les prétentions contradictoires peuvent être formulées juridiquement et ces cas sont de beaucoup les moins importants (1). »

Voici, en effet, l'article premier du traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903 :

« Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités, existant entre les deux Parties Contractantes, qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage, établie par la convention du 29 juillet 1899 à La Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause, ni les intérêts vitaux ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats Contractants, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces Puissances (2). »

Si les conflits relatifs à l'honneur, à l'indépendance ou aux intérêts vitaux des Etats ne sont pas susceptibles de solution arbitrale, quels seraient donc les dissentiments arbitrables? On peut mentionner comme objets d'arbitrage possibles, les contestations relatives aux privilèges diplomatiques ou consulaires, aux

(1) *Droit international public*, de Fauchille et Bonfils, page 605.

(2) Voir Barclay, *Arbitrage et Relations internationales après la paix*, traduit par Ch. Furby. Paris, Flammarion, 1918, page 244.

limites de frontières, aux demandes d'indemnité pour préjudices causés aux nationaux, aux droits de navigation, à l'interprétation et à la violation des traités, aux servitudes internationales, etc., toutes questions se présentant sous une forme juridique et permettant une discussion, également juridique.

L'existence de la réserve des intérêts vitaux, de l'honneur et de l'indépendance constitue, dans l'esprit des co-contractants, une porte de sortie, une sorte d'assurance contre le risque des engagements pris (1). Comment, en effet, est-il possible de distinguer les intérêts vitaux des intérêts secondaires? Ne reste-t-il pas toujours possible de soutenir, en cas de désaccord, la présence des intérêts essentiels? Ne dira-t-on pas, si les appétits l'exigent, que l'indépendance est menacée? N'alléguera-t-on pas les prétextes les plus futils pour dire que l'honneur (2) est outragé?

Cette exception présente aussi ce grave danger de permettre la transformation de tout différend international en conflit politique, non accessible à des arbitres et de rendre, par conséquent, l'arbitrage inopé-

(1) Sir Thomas Barclay est partisan de cette réserve : « Nous ne devons pas négliger, dit-il, le fait que quelque chose peut être dit en faveur de la prévision d'une échappatoire par laquelle l'une ou l'autre partie contractante peut s'évader dans tel cas particulièrement critique du réseau de ses obligations. La meilleure sanction qu'ont les traités entre nations est le sens de l'honneur et de la justice des parties contractantes, et on peut soutenir qu'il vaudra toujours mieux permettre à un Etat d'échapper aux termes d'un traité au moyen des stipulations qu'il renferme, plutôt qu'en les violant... »

(2) « L'honneur, dit Ch. Godefroy, dans *Guerre et Arbitrage*, page 46, « est la consécration d'usages imprécis, le symbole de l'hypocrisie, l'art du distinguo : il arbore un panaché et manie l'épée. »

rant (1). Aussi, certains l'ont bien senti et comprenant que l'introduction des clauses de réserve dans les traités d'arbitrage, constituait une invite à la mauvaise foi, les ont supprimées ou bien ont laissé au tribunal arbitral, le soin de décider lui-même si les réserves joueraient ou non. En d'autres termes, ils ont remis à une autorité, supposée impartiale, le soin de dire si le cas était arbitrable.

Malgré leurs nombreuses prérogatives, les traités d'arbitrage ont présenté, au point de vue de l'union juridique de l'Europe, une double lacune. D'une part, il était implicitement indiqué que les signataires ne s'engageaient que pour les conflits à venir et laissaient en suspens les litiges actuels. D'autre part, on excluait du règlement arbitral, les différends susceptibles d'affecter les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'honneur des Etats Contractants. Enfin, il n'y avait aucune faculté d'adhésion réservée aux Etats non signataires. C'est cette dernière imperfection qui a appelé la critique de l'éminent jurisconsulte hollandais, M. Asser, en justifiant les dispositions des articles 59 et 60 de l'Acte final de la Conférence de La Haye de 1899 : « On a été unanime à reconnaître, dit-il, qu'il est désirable d'ouvrir la porte aux Puissances non représen-

(1) « L'exception d'honneur, dit Lord Bryce, est d'une valeur incertaine, parce que des questions d'honneur national ainsi dénommées sont souvent les questions précisément qui exigent le plus qu'on les soumette à l'arbitrage, d'autant que ce sont celles sur lesquelles une nation peut le plus difficilement revenir une fois qu'elle a pris position à leur sujet, de sorte que l'intervention amicale d'une tierce partie est alors spécialement précieuse... » (*Congrès des Juristes*, Rapport, page 27.)

tées. Si la Convention gardait le silence sur ce point, elle serait, par le fait même, une Convention fermée, ce que nous ne voulons pas. Si la Convention, au contraire, prévoit une entente ultérieure, elle exprime, par là même, l'espoir que cette entente pourra s'établir (1).»

Les traités d'arbitrage ne protègent donc qu'à demi contre la possibilité d'une guerre. Ils ne constituent qu'une promesse de répit, soumise à l'innombrable multiplicité des conditions : telles que la loyauté, la franchise, l'amour du droit, etc. Il faut se féliciter de la promesse, il ne faut pas se laisser égarer par elle.

Toutefois, le procédé du recours à l'arbitrage, même étendu et généralisé par des traités d'arbitrage obligatoire, reste fragmentaire et imparfait. Il se propage, mais sans méthode, sous des types très divers, dans des conditions très différentes. C'est pourquoi les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907, ont orienté leurs efforts pour trouver le moyen d'établir les conflits arbitrables, d'instituer une procédure et de faciliter le choix des arbitres.

Les quelques affaires célèbres tranchées par l'arbitrage, notamment celle de l'Alabama entre l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique (1862); celle des déserteurs de Casablanca entre la France et l'Allemagne (1909); celle de la saisie du Carthage et du Manouba entre l'Italie et la France (1913), ont poussé certains penseurs enthousiastes à affirmer que l'arbitrage,

(1) Voir sur ce point, Merignhac, *La Conférence internationale de la paix*, pages 378 à 380.

longtemps réduit à vider les litiges les moins importants, peut éviter la rupture de la paix (1). Illusion ! Car si les Puissances y ont parfois recours, c'est précisément, parce qu'elles ne veulent pas faire la guerre. Si l'Allemagne se sentait assez prête lors de l'affaire de Casablanca, elle n'aurait pas manqué de se jeter sur la France (2). La sécurité de la paix n'est donc pas dans l'arbitrage lui-même, mais dans le respect du droit. Il n'en reste pas moins utile et même nécessaire de fournir aux Etats une institution capable de leur donner les moyens de recourir aux solutions juridiques et pacifiques, dans leurs conflits réciproques.

. . .

C. — *La sanction internationale d'avant-guerre.*

Avant d'étudier le problème des sanctions du droit international antérieur à la grande guerre, il y a lieu de rappeler une garantie qui fut très usitée dans le passé et a presque complètement disparu de nos jours : je veux parler des otages. La pratique des otages, à laquelle les anciens jurisconsultes attribuaient tant d'importance est critiquée par tous ceux qui estiment qu'une vie humaine ne doit jamais,

(1) Ces cas, disent ces penseurs, montrent que dans les conflits les plus graves et qui mettaient en cause les plus grands Etats, la paix du monde, grâce à l'arbitrage, a pu être sauvegardée.

(2) De même dans l'affaire de l'Alabama, ainsi que je l'ai dit dans l'introduction (p. 12, n. 1), si l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique n'ont pas tranché leur conflit par les armes, c'est parce qu'ils étaient convaincus qu'une solution pacifique leur serait plus avantageuse.

même dans l'intérêt des sanctions, être sacrifiée par l'Etat (1). La dignité de la vie humaine, déclarent-ils, qui est un des principes fondamentaux du droit international, s'accommoderait mal d'un moyen de sûreté exigeant que la liberté et même la vie de certains citoyens de l'Etat condamné par le tribunal d'arbitrage, soient tenues en suspens jusqu'à l'exécution de la sentence (2). D'ailleurs par lui-même l'otage n'est qu'un simple particulier qui ne peut répondre des actes d'un Etat.

Grotius, qui écrivait à une époque où l'usage des otages était encore fréquent, a eu sur ce point des aperçus fort intéressants. Il s'oppose énergiquement à la capture ou à la livraison d'otages contre leur gré. « Le droit de disposer de la vie, dit-il, n'appartient à personne qu'à Dieu. On ne peut pas davantage sacrifier sa propre existence que celle de son prochain ou de ses sujets (3). »

Vattel, chez qui on aurait cru trouver la même appréciation, étudie au contraire l'institution des otages sans la critiquer (4).

Pinheiro-Ferreira, un des commentateurs les plus perspicaces de Vattel, lui a reproché cette indulgence.

(1) Bluntschli se livre à toute une énumération de garanties conventionnelles susceptibles de sauvegarder les engagements internationaux.

(2) Funck-Brentano et Sorel disent : « La prise d'otages frappe des hommes inoffensifs, elle n'atteint pas les auteurs de l'acte de guerre, page 288 ; voir aussi, page 112.

(3) Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, édition, Pradier-Fodéré, t. III, page 268.

(4) Vattel, *Le droit des gens*, édition Pradier-Fodéré, t. II, § 245 à 261.

«Aucun homme, dit-il, et par identité de raison, aucun peuple n'a le droit d'exiger d'un autre homme qu'il se livre à l'ennemi comme le bouc émissaire pour apaiser ou arrêter sa colère (1). »

Le principe des otages considérés comme sanction des engagements internationaux est repoussé par les notions modernes pour ce double motif qu'il est contraire à la liberté individuelle et qu'il implique le fait d'autrui (2). Cet usage ne peut se rencontrer aujourd'hui qu'au milieu d'une guerre, ou en temps de paix avec des tribus sauvages dont on est forcé d'accepter des garanties conformes à leur civilisation.

Ceci dit, il faut bien reconnaître que si, pour la société internationale moderne, il est difficile d'arriver à formuler un système de règles concrètes et positives, il est encore bien plus malaisé de pourvoir à la sanction du droit, par l'organisation de procédures propres à faire respecter les principes juridiques admis et à en réprimer les violations.

Pour la société civile, nous trouvons des lois et des codes limitant tout d'abord, et réglementant ensuite le développement régulier de la liberté et des activités des citoyens. Mais nous y trouvons aussi des tribunaux et des moyens coercitifs légaux bien établis et nettement déterminés, institués pour prévenir et réprimer les abus possibles de la liberté. L'autorité du Droit est ainsi rendue effective. Elle ne fait que s'affirmer

(1) Pinheiro-Ferreira, note sur le § 245 du tome II de Vattel, p. 256.

(2) Grotius, *loc. cit.*, t. III, page 418.

d'avantage en présence d'une violation commise. « Quelle distance, observe M. Fauchille, entre celui qui étudie un droit civil ou pénal bien sanctionné, et le malheureux qui lutte avec les imperfections d'un droit international sans défense qui, en temps de péril, fait place à l'injustice ouverte et à la violence sans frein ! (1) »

Dans la société internationale, au contraire, il n'existe aucune autorité supérieure investie du pouvoir d'empêcher tel ou tel Etat d'abuser de sa force pour violer le droit d'autrui. On n'y trouve non plus aucune institution juridique reconnue d'un commun accord pour résoudre les difficultés qui peuvent résulter des abus de la liberté. Tout Etat doit assurer la défense de ses droits, et quand il est lésé, il n'a à sa discrétion que l'exercice des représailles et en dernière instance, il ne dispose, pour contraindre son adversaire à exécuter ses engagements, d'aucun autre moyen d'action que l'emploi de la force armée.

C'est un fait incontestable qu'avant le grand conflit de 1914-1918, il était généralement admis qu'un gouvernement n'avait pas de meilleur moyen de défendre son existence ou ses droits que de faire entendre la voix de ses canons; et que par suite, pour obtenir la réparation d'une offense quelconque, ou la reconnaissance d'un droit contesté, il peut recourir à ce moyen extrême et ruineux. Ainsi est née et s'est accréditée cette idée fausse, qu'en pratique tant vaut le droit d'un

(1) Fauchille, *Droit international public*, 1912, page 77.

Etat que la force qu'il peut mettre à son service; qu'en conséquence, tout Etat doit se préparer à la guerre, accroître, sans cesse, ses ressources offensives et défensives, pour pouvoir, le cas échéant, repousser tout attentat contre sa propre sécurité ou ses légitimes prétentions.

D'où il résulte, que le droit international antérieur à la grande guerre n'était doté d'aucun système de sanctions positives et c'est ce qui constituait l'une de ses plus graves lacunes. Il n'existait pas, en effet, un ensemble de moyens légaux propres à assurer le respect du droit des gens, à en réprimer la violation et à rétablir l'ordre, par la solution juridique des controverses qui naissent entre Etats à la suite de leurs rapports réciproques. La caractéristique de ce temps, c'était la lutte incessante de la politique et du droit.

Non seulement la politique primait le droit, mais la force régnait en souveraine sur le monde. Pour pouvoir mettre en action les accords établis, on concluait des alliances, on exerçait les armées à la guerre et l'on se ruinait à préparer, sans cesse, de nouveaux moyens d'attaque et de défense. Voilà comment les Etats de l'Europe, pour assurer leur sécurité pendant la paix et pour pouvoir défendre leurs droits, étaient contraints à accroître chaque jour, leurs armements, comment chacun d'eux ne pouvait trouver de garantie, que dans l'entretien de ses armées et de ses alliances.

Nous avons vu qu'en l'absence d'une véritable juri-

diction internationale et d'une autorité publique commune, la sentence des arbitres ne puisait sa force que dans l'engagement d'exécuter pris par les Etats intéressés. Il semble aux grands auteurs de droit des gens, ou à quelques-uns du moins, que le principal mérite de l'arbitrage serait son caractère facultatif ; qu'un arbitrage sanctionné pèserait sur l'indépendance des Etats et les révolterait contre l'idée de Justice internationale au lieu de les y soumettre pacifiquement. L'exécution d'un jugement comme celle d'une convention est d'autant plus parfaite qu'elle est volontaire et spontanée. Les auteurs hésitent donc devant toute idée d'exécution forcée.

Dudley-Field, dont le code international date de 1872, ébauchait une timide sanction pour certains cas particuliers, mais il reculait devant toute généralisation.

L'année suivante, Emile de Laveleye (1) publiait un petit ouvrage concluant à l'établissement d'un tribunal international, mais son souci de la souveraineté des Etats était tel qu'il spécifiait que les sentences de cette juridiction ne devaient avoir qu'un effet moral.

M. de Martens se représente la sanction sous la forme d'une armée internationale qu'il déclare impossible à établir (2).

M. Revon compte, comme sanction, sur une trans-

(1) *Des causes actuelles de guerre en Europe et de l'Arbitrage*, page 149 et s...

(2) *Traité de Droit international* (trad. Leo), t. I, Chap. Ier, § 51.

formation politique du monde où la justice internationale s'exerçant dans les limites d'une fédération deviendrait en réalité une justice interne (1).

Dreyfus met sa confiance dans la loyauté des Etats pour exécuter volontairement les arbitrages (2).

MM. Despagnet et Mérignhac n'ont pas approfondi la question des sanctions (3).

MM. Bonfils et Fauchille étudient sommairement la sanction du droit international sans croire qu'elle puisse s'étendre à l'arbitrage (4).

La notion d'une sanction positive est donc absente dans les travaux des auteurs dont je viens de citer le nom. Sans doute on trouve l'idée d'une sanction politique dans un assez grand nombre de Projets plus ou moins utopiques qui tendent à la constitution d'une République ou d'une Monarchie universelle et subordonnent ainsi l'exécution de la Justice internationale à la bonne volonté du pouvoir central qu'ils rêvent d'établir (5). Quant à la notion d'une sanction juridique, elle n'a été entrevue que par M. Kamarowski, qui préconise toute une série de mesures coercitives telles que l'éloignement des membres de l'Etat réfractaire, la dénonciation des traités, le blocus, etc. (6).

(1) Revon, *l'Arbitrage international*, page 525.

(2) Dreyfus, *L'Arbitrage international*, page 360.

(3) Merignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, page 442.

(4) *Manuel de Droit international public*, 3^e édition, pages 883 à 888.

(5) Voir les dispositions des principaux projets analysés dans Partie II, chapitre III de la présente étude.

(6) Kamarowski, *Le Tribunal international* (trad. Westman), p. 517 et 518, Pédone, éditeur.

Mais, si ingénieuses que soient les idées de M. Kamarowski, elles demeurent stériles en raison de ce que l'auteur garde le silence sur l'organisation du pouvoir chargé d'appliquer les sanctions.

Pour la première fois, le problème des sanctions fut abordé au Congrès de la paix de Berne en 1892, mais la discussion n'aboutit qu'à un renvoi à la Commission compétente. Dans les Conférences interparlementaires d'Anvers en 1894, et de Bruxelles en 1895, comme dans les Conférences de La Haye en 1899 et en 1907, l'exécution des décisions arbitrales était abandonnée au sentiment de loyauté des États (1). Il n'y avait pas une force publique commune, pour assurer l'observation du jugement. C'est à chaque Partie engagée dans le litige à faire exécuter, dans sa pleine souveraineté, la sentence rendue.

En l'absence d'une autorité compétente pour sanctionner le droit international, la seule protection véritable de la discipline juridique acceptée par les États était donc leur bonne foi. « La foi aux traités est sacrée. » La valeur du droit des gens était purement morale sans garantie matérielle.

* * *

A défaut de législateur en droit international, qui crée le droit, l'interprète en cas de doute, le modifie

(1) Voir à ce sujet, *Pour la Société des Nations*, par M. Léon Bourgeois.

et le complète, s'il y a lieu, les Etats ne sont régis que par les règles législatives qu'ils ont formulées eux-mêmes ou acceptées; ils ne sont liés que par leurs contrats ou leurs traités. Faute, également, d'avoir des juges qui mettent fin aux dissensions internationales et puissent contraindre les Parties en litige à se soumettre à leur décision, les Etats n'ont à subir d'autre juridiction, que celle des juges de leur choix. De même ils ne sont sous la menace d'aucune autre sanction, que celle des réactions de force dont disposent leurs adversaires ou des mouvements de l'opinion publique, s'ils méconnaissent leurs obligations.

On ne trouvait, en un mot, aucun mode de proclamation des règles qui doivent constituer le droit commun, aucun moyen de donner à ces règles la forme de loi obligatoire et en assurer le respect de la part de tous.

Il n'y avait pas, en effet, au-dessus des Etats, une autorité investie d'un pouvoir législatif, judiciaire et exécutif, munie de forces suffisantes matérielles et morales, pour maintenir efficacement l'ordre juridique, prévenir ou réprimer les excès possibles, assurer une sanction et faire respecter ses décisions en face de toute résistance. Cette difficulté est d'autant plus grave et complexe qu'on ne saurait admettre l'existence d'un Etat, qui eût sur les autres une autorité supérieure, lui permettant de leur imposer sa loi. D'autre part, une telle autorité ne saurait être conférée aux grandes Puissances à l'égard des Puissan-

ces secondaires, par suite du principe de l'égalité juridique des Etats qui s'oppose à la prépondérance des uns à l'encontre des autres (1).

On voit donc, et de la façon la plus évidente, ce que présentait d'incomplet et d'imparfait un pareil droit international, dont la législation, la juridiction et la sanction offraient des lacunes, des incertitudes et surtout de l'insécurité.

(1) Il importe de ne pas oublier, que le but de la loi commune de la société internationale doit être celui de déclarer et de garantir les droits de tous et de régler tous les rapports et tous les intérêts des membres de cette société. On se rappelle qu'à partir du Congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818, les cinq grandes Puissances de l'Europe s'imaginèrent avoir le droit de se constituer en conseil permanent pour le règlement d'un commun accord des affaires européennes, et d'exercer une véritable prépondérance à l'égard des Etats de second ordre. Mais le développement d'idées juridiques et les progrès de la civilisation ôtèrent toute force au conseil, que ces Puissances avaient formé sous le nom de Pentarchie.

CHAPITRE II.

La nécessité d'établir une sanction dans les rapports internationaux.

La société des Etats n'est malheureusement pas assez perfectionnée et assez idéale, pour qu'il soit inutile d'organiser des sanctions, destinées à maintenir chacun, dans son propre champ d'action et réprimer les abus possibles de la liberté. Dans la société civile, malgré l'existence de codes et de tribunaux, il est trop souvent nécessaire d'employer la coercition, pour refréner les excès de cette liberté. Comment espérer que dans la société formée entre des nations ayant des intérêts si disparates, des passions si variées, entre des peuples se trouvant à des degrés si inégaux de culture et de civilisation, puisse se réaliser jamais l'idéal de la perfection? Comment attendre d'eux un usage si régulier de leur liberté, que toute contestation, tout conflit disparaisse? Comment supposer chez eux le ferme propos de se soumettre volontairement à l'autorité du droit et de fournir spontanément la réparation des offenses dont ils seraient les auteurs ?

Il faut du reste avouer que l'organisation juridique la mieux conçue ne pourra jamais empêcher les infractions arbitraires et brutales du droit des gens ; ce qui fait qu'on ne saurait exclure la nécessité des moyens coercitifs pour rendre au droit son autorité en cas de violation. Certains de ces moyens peuvent être employés sans détruire la paix, mais quand l'inefficacité en est démontrée, la guerre peut devenir inévitable. L'idée de la paix perpétuelle, caressée par les pacifistes et les philanthropes comme dernier résultat de l'organisation juridique de la société internationale, ne me paraît pas du tout réalisable.

Quand la guerre de 1914 découvrit, tout à coup, la fragilité de tout ce qu'on croyait solidement établi, une perplexité profonde s'empara des esprits (1) et fit germer la conviction, qu'il fallait créer des sanctions plus solides pour maintenir le droit et assurer la paix.

En effet, pour que le droit revête un caractère pratique et soit doué d'efficacité, il doit satisfaire à certaines conditions. La plus indispensable est assurément, l'organisation d'un système de mesures légales destinées à en assurer l'autorité et à en imposer le res-

(1) Plusieurs associations se sont formées dans les pays neutres notamment en Suisse, en Hollande et en Amérique pour faire triompher la cause de la Paix.

On cite entre autres :

Le Conseil néerlandais contre la guerre, institué en 1914.

L'Organisation centrale pour la paix durable instituée en Hollande en avril 1915.

La Ligue pour assurer la paix par la force, instituée en Amérique en mai 1915.

pect à tous. Il ne suffit pas que le droit soit formulé et promulgué, il faut de plus être protégé. Que deviendrait le droit sans voies d'exécution, sinon une articulation de principes, qui ne passeraient dans la réalité des faits, qu'autant que les particuliers le voudraient ? (1)

Pour poser clairement le problème des sanctions, il importe de mettre en lumière, l'idée même de sanction. Que signifie donc pourvoir le droit d'une sanction ? Cela signifie deux choses, dit M. Milhaud : « Tout d'abord, la connaissance préalable et certaine, pour quiconque aurait la pensée de violer la loi, de l'ensemble des mesures répressives qui, en cas de violation, s'abattront sur lui. Ensuite cela signifie : l'action générale, l'action collective, l'action universelle contre l'Etat ou les Etats violateurs, de l'ensemble des autres (2). » En d'autres termes, sanctionner le droit, c'est le garantir de tout arbitraire, de toute violation et en assurer l'exécution. La sanction n'est pas un acte juridique, mais un acte de force mise au service du droit, pour en procurer la réalisation. Elle est assurée par l'autorité commune qui, grâce à la force publique dont elle est investie, punit l'auteur de l'acte contraire à la loi, soit en empêchant les effets de cet acte de se produire, ou en les annulant une fois produits,

(1) L'hommage rendu par Saint-Simon à la nécessité des sanctions ressort de sa déclaration d'après laquelle une organisation pacifique est impossible « sans une force coactive qui unisse les volontés, concerte les mouvements, rende les intérêts communs et les engagements solides ».

(2) Voir Milhaud, *La Société des Nations*, Paris, 1917, pages 102 et 103.

soit en infligeant au violateur du droit, une peine personnelle en l'obligeant à une réparation d'équivalence (1).

Dépourvu de sanction, le droit reste un simple conseil, un principe théorique de morale internationale. Dans un discours à l'Assemblée générale constitutive de l'Association française pour la Société des Nations, M. Léon Bourgeois s'exprime en ces termes: « ... Une seconde condition a manqué pour établir le règne de la loi internationale. Aucune sanction n'intervenait en cas de désobéissance. Il faut que des sanctions soient définies et que leur application soit rigoureusement assurée (2). »

Voici ce que déclarent à leur tour, à cet égard, les savants professeurs et jurisconsultes de la Faculté de droit de l'Université de Paris, les hommes politiques et enfin l'auguste Représentant de la Chrétienté :

« Une convention internationale, écrit l'éminent professeur M. A. Pillet (3), est toujours quelque chose d'incomplet, tant qu'on ne l'a pas pourvue d'une sanction. Il ne suffit pas, en effet, d'en écrire le texte pour que le bien que l'on en attend se réalise. Il faut veiller à ce qu'elle soit observée. Autrefois, on multipliait les sûretés, otages, gages, hypothèques. On a renoncé à

(1) Voir à ce sujet, G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, page 39.

(2) Voir Discours de M. Bourgeois à l'Assemblée générale constitutive de l'Association française pour la Société des Nations, le 10 novembre 1918.

(3) Voir Pillet, *Les Conventions de La Haye*, Etude juridique et critique. Paris, Pédone, 1918, page 104.

ces moyens, sans doute, parce qu'ils s'étaient montrés peu efficaces. Dire que les conventions internationales n'ont pas de sanction directe, c'est exprimer une banalité. »

Le 15 décembre 1914, l'illustre professeur M. Louis Renault, en ouvrant, pour une nouvelle année scolaire, son cours de droit international public, à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, s'exprima en ces termes : « A quoi sert d'élaborer des règles, dont il est permis de s'affranchir suivant l'intérêt, la passion ou le caprice du moment ? La façon dont nos adversaires se conduisent dans la guerre actuelle, prouve combien il est dangereux d'abandonner la nature humaine à elle-même ; elle est alors capable des pires abominations. Des règles sont indispensables. Reste, il est vrai, à en assurer l'observation. C'est le point le plus délicat sur lequel j'aurai à insister plus tard. Il y aurait à trouver des moyens préventifs et des moyens répressifs. »

L'éminent maître et jurisconsulte M. André Weiss, après avoir montré les efforts successifs de l'humanité vers la paix, établit que tout le mal est venu de ce qu'on a négligé de donner au droit des gens, incessamment développé, la consécration des sanctions. Le droit des gens ne s'appuyait, en effet, que sur la force morale de ses règles et sur la puissance de l'opinion publique. C'était une base totalement insuffisante ; la plus cruelle des expériences l'a démontré. « Gardons, dit M. Weiss, avec une fidélité jalouse, les préceptes

de justice et de morale qu'une longue tradition nous a légués, dont tant de congrès, dont tant de traités ont fait la loi des nations; ils constituent, pour nous, un patrimoine inviolable et sacré. Mais une belle et noble tâche s'offrira aux négociateurs de la paix future, de la paix victorieuse qui nous est promise : c'est d'enrichir ce patrimoine et de le défendre. Qu'ils se préoccupent moins de formuler des règles nouvelles; que d'assurer le respect et l'obéissance à celles que nous possédons déjà ! Qu'ils se défient comme d'une illusion funeste, de la foi trop naturelle à des cœurs généreux, en l'honnêteté de tous ! »

M. Weiss insiste ensuite sur la nécessité de conformer, aussi strictement que possible, la structure future de l'Europe, au principe des nationalités, sur l'importance persistante, même dans les conditions nouvelles du principe de l'équilibre européen, sur la nécessité de perfectionner, en prévision des éventualités sinistres auxquelles il n'est permis de ne pas penser, les lois mêmes de la guerre. « Mais tout cela, ajoute M. Weiss, ne sera rien aussi longtemps que les traités internationaux, réduits à la valeur de chiffons de papier, pourront être impunément transgressés par ceux qui les ont faits. La tâche essentielle du prochain Congrès de diplomates, qui feront le droit international de demain, sera de le munir de sanctions assez énergiques, pour décourager ceux qui seraient tentés de renier leur parole. »

Après avoir parlé de l'arbitrage, de la création d'une

juridiction permanente, des commissions d'enquête, l'auteur revient sur la même idée capitale, tellement elle lui paraît indispensable : « Mais toutes ces procédures, dit-il, seront impuissantes, si les sentences arbitrales, si les avis des commissions d'enquête demeurent à la merci de la mauvaise foi et de la mauvaise humeur des hommes d'Etat, qui auront feint de les accepter tout d'abord. Nous en arrivons toujours à la même conclusion : tous les progrès seront vains, toutes les réformes seront stériles si les prescriptions du droit international n'obtiennent pas enfin, la force obligatoire et les sanctions effectives qui leur ont manqué jusqu'ici (1). »

Le 14 septembre 1916, aux termes de la déclaration que M. Briand lut à la Chambre des Députés, au nom du Gouvernement, M. le président du Conseil exprima à nouveau cette même idée : « L'union, dit-il, de toutes les forces vives du pays est la condition essentielle du succès ; c'est elle qui nous mènera au but : la paix par la victoire, une paix solide et durable contre tout retour de violence, par des sanctions internationales appropriées. »

Parlant des engagements conventionnels pris par l'Allemagne et traités par elle en chiffons de papier, le président Wilson déclare, en propres termes : « La raison, à parler clair, pour laquelle il faut que la paix soit garantie, c'est qu'il y aura des Parties Contrac-

(1) Voir *Revue Scientia*, 1917, l'article de M. Weiss, « Le droit international de demain ».

tantes dont les promesses se sont montrées trompeuses ; et il faut absolument trouver le moyen, dans le règlement même des conditions de paix, de supprimer cette source d'insécurité. Ce serait folie de laisser la garantie de la paix au bon gré ultérieur de ces Gouvernements, que nous avons vus détruire la Russie et tromper la Roumanie. »

Enfin pour en terminer avec cette série de citations longue, il est vrai, mais nécessaire, je me garderai bien d'omettre l'autorité la plus haute et la plus sacrée qui ait revendiqué un droit international muni de sanctions. Je veux dire l'autorité du Pontificat romain, par le Message historique du 1^{er} août 1917, où le Pape Benoît XV offrait à tous les belligérants sa médiation diplomatique. Il faut citer les paroles mêmes du Pontife : « Le point fondamental, dit le Saint-Père, doit être qu'à la force matérielle des armes soit substituée la force morale du droit : d'où un juste accord de tous, pour la réduction simultanée et réciproque des armements, selon des règles et des garanties à établir dans la mesure nécessaire et suffisante au maintien de l'ordre public en chaque Etat : puis, en substitution des armées, l'institution de l'arbitrage avec sa haute fonction pacificatrice, selon des normes à concerter et des sanctions à déterminer contre l'Etat qui refuserait, soit de soumettre la question internationale à l'arbitrage, soit d'en accepter les décisions (1). »

(1) Voir *Acta Apostolicæ Sedis*, organe officiel du Vatican, numéro du 1^{er} septembre 1917.

Voilà ce que proclament pour le règne de la justice et la paix de l'humanité, des hommes dont la grande compétence en ces matières et l'extrême prudence intellectuelle sont universellement reconnues. Soutenus par la dignité de leur caractère, par le désir instinctif de conformer les consultations qu'ils donnent aux principes qu'ils professent, de tels hommes ne peuvent émettre que des avis toujours équitables et impartiaux, et ce serait presque un cas de forfaiture, pour celui qui a le fardeau des responsabilités publiques, d'aller à l'encontre de conseils aussi autorisés.

Si j'ai multiplié à dessein les citations, c'est pour m'appuyer sur l'autorité des auteurs et jurisconsultes dont je viens de citer et le nom et l'opinion, pour montrer une fois de plus à ceux qui mettent encore toute leur confiance en la seule bonne foi des Etats, que le régime des sanctions est la clé de voûte de tout système juridique ; qu'il est nécessaire à toute organisation solide et durable de la paix. Il est d'autant plus nécessaire, que la grande guerre de 1914 a été signalée par des violations abominables et cyniques du droit international. La vie, la sécurité ne sont plus possibles pour les Etats, sans que les devoirs internationaux soient transformés en obligations ou sans que les droits correspondants soient sanctionnés, munis d'action juridique, garantis par les organes appropriés d'une justice internationale. Tous les chefs d'Etat, Wilson, Lloyd George, Clémenceau, l'ont compris et tous ont cherché à « créer une force tellement

supérieure que pas une Nation ou une combinaison probable de Nations puisse lui résister (1). »

Il est bien et beau de proclamer la justice; mais encore faut-il lui prêter main-forte et lui assurer partout et toujours le dernier mot.

(1) Wilson, Message au Sénat, 22 janvier 1917.

CHAPITRE III.

Les obstacles à l'établissement d'un régime de sanctions en droit international.

Pourquoi a-t-il été si difficile d'établir un régime de sanctions positives en droit international ? Plusieurs raisons expliquent cette situation et il convient de les analyser successivement.

Une première raison nous est fournie par la conception de certains pacifistes (1) sentimentaux du droit international. Ceux-ci restent convaincus qu'il serait fâcheux, qu'il serait même coupable d'instituer des sanctions quelconques pour le droit des gens. Une sanction est à leurs yeux une contrainte, et ils ont un tel souci de la liberté humaine et de l'inviolabilité individuelle, qu'ils repoussent toutes les contraintes même les plus adoucies. Si on leur demande sur quelles influences ils comptent pour assurer l'exécution des sentences arbitrales, par exemple, ils n'hésitent pas à répondre qu'ils s'appuient uniquement sur

(1) Je fais allusion par là à la secte des Quakers qui forment l'élément le plus sérieux et le plus dévoué du parti pacifiste, sinon dans les pays latins, du moins dans les pays anglo-saxons.

le développement de l'esprit de fraternité, sur le respect d'autrui, sur le sentiment des égards dus par chacun aux collectivités, comme aux individualités étrangères (1).

Aussi pour engager les gouvernements à acquiescer aux sentences des arbitres, ces mêmes pacifistes se contentent-ils d'arguments de persuasion. Ils font appel au sentiment des majorités populaires par des descriptions réalistes des horreurs de la guerre ; ils flattent l'amour-propre des ministres, en leur rappelant qu'il y a toujours quelque gloire à être généreux ; ils dressent le bilan d'une opération militaire et terrorisent les hommes d'affaires par le tableau de ce qu'il en coûterait pour résister au jugement. Des chiffres, des tableaux suggestifs, de la statistique, des prières et des larmes, voilà tout ce qu'on trouve sous la plume et sur les lèvres des pacifistes de tous les temps. Mais de sanctions, il n'est presque jamais question et la souveraineté de la justice se trouve ainsi compromise ou méconnue.

Une seconde raison réside dans la tendance marquée par ceux qui prétendent que, tout en étant légitimes, les sanctions, de l'arbitrage notamment, seraient inutiles parce que la juridiction arbitrale est une ju-

(1) Il n'est pas besoin de montrer la faiblesse de ce point de vue après ce qui a été dit dans le chapitre II, (Partie I) de la présente étude. (Voir p. 46 s...)

ridiction facultative, et que le fait de l'avoir librement saisie impliquera, toujours de la part des parties, l'intention formelle d'en accepter la sentence.

Cette opinion a été soutenue avec une certaine force, dans un mémoire adressé aux Puissances en 1896, par M. le chevalier Descamps (1). Il y a un argument de fait qui lui donne un certain crédit : c'est l'argument tiré de ce qu'au cours de l'histoire, tous les arbitrages ont été exécutés volontairement (2). Tous les pacifistes seront d'accord avec M. le chevalier Descamps pour souhaiter que cette heureuse tradition se confirme et se perpétue. L'optimisme n'exclut cependant pas la prudence, et tout en rendant hommage à la loyauté des Etats entre lesquels il est intervenu jusqu'ici des arbitrages, il est sage de chercher à entourer l'institution arbitrale de toutes les garanties indispensables. Cette nécessité apparaîtra d'autant plus le jour où l'arbitrage, au lieu d'être l'exception, sera devenu la règle, et où des résistances seront à craindre, soit à cause de la multiplicité des cas, soit en raison de ce que les solutions juridiques se seront étendues à des litiges plus importants.

(1) La même confiance a été exprimée par Sir Robert Phillimore :

« The sentence is binding upon the parties whose own act has created the jurisdiction over them. »

(2) On ne cite, en effet, qu'une seule sentence arbitrale qui n'ait pas été exécutée. C'est celle que le roi de Hollande avait rendue le 10 janvier 1831 pour fixer la frontière nord-est entre les Etats-Unis et les possessions anglaises. Il est vrai que cette sentence n'était guère susceptible d'exécution, puisqu'elle paraissait déclarer le litige insoluble. En fait, il fallut un traité pour le trancher (9 octobre 1842).

L'impossibilité d'établir une sanction véritable dans les rapports internationaux s'explique en troisième lieu, par la notion que se faisaient les Etats du principe de la souveraineté. Ils considéraient qu'un régime de sanctions quelconque était en contradiction avec leur autonomie. Il leur semblait que leur liberté devait diminuer dans la mesure où augmenterait le pouvoir de coercition (1) ; que la justice internationale ne se réaliserait qu'aux dépens de l'indépendance particulière de chacun d'eux. De plus, la souveraineté extérieure était conçue par eux comme un droit absolu (2) et qu'il leur appartenait d'agir librement, dans leurs relations réciproques (3). Chaque Etat se regardait comme seul juge des besoins de sa sécurité et de la légitimité de ses prétentions.

Nul ne conteste que la notion de souveraineté extérieure est radicalement fausse. A aucune époque un Etat n'a pu commander absolument, puisque sa souveraineté extérieure se heurtait aux autres souverainetés égales à la sienne. A aucun moment, un Etat n'a possédé une liberté d'action illimitée ; sa liberté

(1) Voir Funck-Brentano et Sorel, *Traité du Droit des gens*, page 462. Voir aussi : Bonfils et Fauchille, *Droit international*, page 887. Conf. F. Grivaz, *Revue critique*, 1894.

(2) Lire à ce sujet l'excellent ouvrage de M. Pillet : *Les Droits fondamentaux des Etats*. Paris, 1899, éditeur Pédone.

(3) La souveraineté de chacun des Etats n'est pas, en effet, une notion absolue : suivant la parole de M. Wilson : « Il ne peut y avoir de paix sans concessions ni sacrifices. »

a été restreinte par ses engagements et par la présence même des autres Etats (1).

La règle doctrinale la plus généralement adoptée par les auteurs décide, en effet, que, si absolues qu'eussent été la souveraineté et l'indépendance d'un Etat, il ne peut lui être permis d'apporter à son droit public interne, des modifications susceptibles de compromettre la sécurité de ses voisins. C'est ainsi qu'il ne peut pas rendre libre chez lui l'anarchie ou laisser circuler des bandes armées sur ses frontières.

La plupart des théoriciens du droit international se sont prononcés contre la politique d'intervention. Mais tous l'ont fait avec une réserve qui justifierait l'intervention collective d'un groupe de Puissances pour l'exécution d'une sentence arbitrale.

Heffter (2), qui est un des principaux adversaires du droit d'intervention, l'admet cependant lorsqu'il s'agit d'empêcher un Etat de porter préjudice aux droits légitimes d'un voisin ou de se livrer à des actes attentatoires à la sécurité des autres Etats.

L'intervention serait également admissible dans la

(1) Voici ce que dit à ce sujet M. Léon Bourgeois dans son 3^e discours prononcé à la 4^e séance plénière de la Conférence de 1919 :

« Comme la liberté de l'individu à l'intérieur des Etats, la souveraineté d'un Etat est aux yeux du droit, limitée par l'égale souveraineté des autres. C'est à l'institution internationale qu'incombe la charge de préciser cette limite, de la fixer équitablement sur la base d'une mutuelle réciprocité et de faire admettre, par tous, certaines garanties et certaines sanctions pour que la Convention librement acceptée par tous soit fidèlement exécutée par tous... »

(2) Voir Heffter, *Droit international public de l'Europe*, édition Jules Bergson, § 44 à 46.

théorie de Vattel (1), qui limite l'immixtion au cas où elle découle d'une obligation conventionnelle, ce qui est le cas pour l'arbitrage.

Calvo, qui repousse toute intervention motivée par des calculs égoïstes ou par une fausse interprétation d'engagements conventionnels, déclare toutefois : « Il est des cas d'immixtion qui reposent sur l'exercice d'un droit incontestable, et dont la tendance et l'appréciation sont logiquement et nécessairement d'accord avec les vrais principes internationaux (2). » Or, ce droit incontestable auquel Calvo subordonne la légitimité de l'intervention, se rencontre chaque fois qu'il y a eu un jugement arbitral devenu définitif. Si donc le droit d'intervention est reconnu dans certaines circonstances déterminées, cela prouve d'une manière évidente, que la souveraineté d'un Etat n'est jamais absolue.

Quant à dire que l'établissement d'une sanction coercitive internationale menacerait les Etats dans leur indépendance rien n'est plus faux (3). En réalité

(1) Voir Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, édition Pradier-Fodéré, liv. II, Ch. IV.

(2) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, page 198.

(3) La sanction internationale ne menacerait pas plus l'indépendance des Etats que l'existence des tribunaux de droit commun ne menace, dans chaque pays, la liberté des citoyens. A l'intérieur de chaque pays la liberté des citoyens est d'autant mieux assurée que l'exécution des jugements est plus certaine. Les parties condamnées ne s'inclinent parfois que contraintes et forcées ; mais elles savent que la justice qui les gêne garantit, en même temps, leur sécurité. Après avoir gémi de ses arrêts, elles sont les premières à solliciter sa protection lorsqu'elles se sentent lésées à leur tour. L'expérience des Etats sera pareille à celle des particuliers, et ils finiront par trouver bienfaisante une tutelle qui, tout en leur interdisant des actes arbitraires et en les courbant sous le joug de la justice, les met à l'abri de l'invasion, de la conquête et de la servitude.

la coercition n'aurait lieu de s'appliquer que pour l'exécution des sentences rendues sur la requête des parties, de la sorte, les gouvernements à qui l'on voudrait imposer pareille exécution ne subiraient, en définitive, que l'application de leurs propres conventions. Le régime des sanctions ne signifierait donc pas l'asservissement de la liberté des Etats mais, au contraire, il constitue une garantie certaine de leur autonomie exposée, sans cesse, au sort hasardeux des guerres.

* * *

D'autres raisons viennent s'ajouter à celles que je viens d'étudier et montrent pourquoi les rapports internationaux étaient affranchis de tout régime de sanctions.

Une difficulté à laquelle on se heurtait était d'élaborer un code de lois internationales, reconnu officiellement comme obligatoire par tous les Etats du monde civilisé.

Difficulté qui n'en était pas une pour certains auteurs qui affirmaient que les conventions adoptées en 1899 et en 1907 par les deux Conférences de La Haye, constituent déjà une portion considérable et véritablement excellente du statut juridique qui devra régir désormais les rapports entre les peuples. D'autres Conférences diplomatiques, analogues à celles de 1899 et de 1907, ajoutaient-ils, auront à parachever les règles déjà existantes, en les couronnant par l'institu-

tion de l'arbitrage obligatoire, muni des sanctions indispensables. L'autorité législative, qui édictera et codifiera les principes du droit international, n'était donc pas à chercher.

Une seconde difficulté était de trouver un organe international d'enquête et de juridiction pour régler pacifiquement et équitablement, par la voie de l'arbitrage, les conflits internationaux et édicter les mesures à prendre, en cas d'insoumission ou d'inexécution de la sentence rendue. Cet organe, disaient-ils, existe lui aussi : c'est la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Qu'on élargisse les attributions de cette Cour par la substitution de l'arbitrage obligatoire à l'arbitrage facultatif; qu'on arme le tribunal international du pouvoir juridique de requérir, impérativement, des tierces Puissances contre les contumaces, qu'on prescrive des sanctions effectives et l'on disposera d'une procédure légale pour assurer, entre les peuples, le respect du droit.

La seconde Conférence de La Haye de 1907 entrait, en effet, dans cette voie, non pas en établissant encore des sanctions internationales, mais en marquant le vœu de superposer à la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de justice arbitrale. Celle-ci serait compétente pour évoquer devant sa propre juridiction, les conflits internationaux, que les intéressés ne défèreraient pas, eux-mêmes, à la Cour permanente de La Haye.

J'estime, pour ma part, que la difficulté, réellement

sérieuse, n'est pas tant de codifier les règles du droit des gens, ni même d'établir une juridiction internationale, mais de proposer, en termes plausibles, des sanctions dans les relations entre Etats et surtout de les rendre efficaces dans la pratique (1). Quelles sanctions peut-on proposer? Dans quelle mesure seront-elles efficaces? Voilà les deux questions qui feront l'objet du quatrième et dernier chapitre de la première partie de cette étude.

(1) Lord Robert Cecil, dans un interview en 1918 avec un rédacteur de l'*Observer*, donnant son avis sur le Projet du Pacte, dit :

« La grande difficulté qu'il y a pour faire face à toutes les alternatives à prévoir est celle de trouver une sanction efficace qui oblige à se soumettre à tous les règlements qu'on pourra établir. » (Voir bulletin de l'Association française pour la S. D. N., janvier 1919, n° 2.)

CHAPITRE IV

Les sanctions internationales et leur degré d'efficacité.

« Ces sanctions nécessaires, écrit le savant maître M. André Weiss, où les cherchera-t-on ? Quelles seront-elles ? Sera-ce une amende pécuniaire, analogue à celle que l'article 3 de la Convention de La Haye relative aux lois et coutumes de la guerre a attachée, sur la demande des plénipotentiaires allemands eux-mêmes, à l'inobservation du règlement annexe ? Un châtiment personnel infligé au chef ou à l'agent responsable de l'infraction ? Le boycottage de l'Etat contrevenant par les autres Membres de la Société des Nations ? La suspension des avantages économiques résultant pour cet Etat des traités de commerce antérieurs ? Ou même une exécution militaire, à laquelle tous les Etats, signataires et garants des engagements violés, seraient appelés à concourir ? »

Voilà, en raccourci, le tableau des sanctions que l'on a pu imaginer et en y ajoutant la sanction morale, on obtient ainsi quatre catégories de sanctions à savoir :

sanctions morales, juridiques, économiques et militaires. De toutes ces sanctions, je n'en marquerai que les caractères essentiels, négligeant à dessein les détails de l'organisation et du fonctionnement.

A. — *Sanctions morales* (1).

Les sanctions morales consisteraient dans la flétrissure publique, que la juridiction suprême d'arbitrage infligerait à toute Puissance qui aurait gravement violé les prescriptions du droit international. Cette sanction frapperait, en particulier, l'Etat qui aurait fait brutalement appel à la force des armes au lieu de recourir à la procédure arbitrale ou d'obtempérer à la sentence régulière de la cour d'arbitrage.

Il est évident que la flétrissure morale ne sera pas suffisante pour arrêter une grande Puissance belliqueuse qui, se croyant assez forte pour réussir dans son injuste entreprise, veut à tout prix déclarer la guerre (2). Mais la perspective d'une telle sanction pourra, en bien des cas, faire réfléchir l'Etat violateur du droit des gens. Un gouvernement y regardera à deux fois avant de se mettre moralement hors la loi internationale. Rien ne l'empêche de braver cette loi, mais il ne le fait pas (3), par crainte de perdre tout

(1) Voir T. St-Georges d'Armstrong, *Principes généraux du Droit international public*. « De l'Utilité de l'Arbitrage », 1890, p. 10.

(2) M. F. Dreyfus compte cependant sur la loyauté des Etats, pour exécuter volontairement les arbitrages et cet espoir le dispense de rechercher d'autres garanties. (Voir *L'Arbitrage international*, page 360.)

(3) « Avant de se déshonorer par le refus d'obéir à une sentence librement demandée, dit M. Revon dans son ouvrage : *L'Arbitrage international*, p. 495, un peuple saura bien réfléchir ».

titre à la confiance des tiers.

Subir la flétrissure publique de la juridiction suprême d'arbitrage entraînera, aisément, un dommage moral auquel les moins scrupuleux des Etats ne s'exposeront pas toujours de gaieté de cœur (1).

Il y a des questions d'honneur et de dignité avec lesquelles un Etat est obligé de compter. Le monde entier est dominé par une opinion publique, cette reine du monde comme l'a appelée Pascal, dont la puissance est formidable. Cette puissance aujourd'hui, que le télégraphe et le téléphone nous informent avec la rapidité de la pensée de ce qui se passe à l'extrémité du monde, est devenue très importante. Cette opinion publique internationale qui n'a pas non plus de sanction matérielle positive, impose ses décisions par la seule force morale qu'elle possède (2). En effet, loin d'être faussée et corrompue par les artifices des partis

(1) « Et c'est pourquoi, malgré tant d'apparences contraires, dit M. Dumas, nous croyons à la sanction finale de l'arbitrage par l'opinion. Nous croyons que l'esprit public, une fois instruit de ses prérogatives et de ses responsabilités et comprenant qu'il dépend de lui de faire respecter les solutions, jettera d'un bout à l'autre du monde la grande clameur à laquelle rien ne résiste et contraindra les réfractaires à s'incliner devant le droit. »

(2) M. Léon Bourgeois, ancien président du Conseil et ancien président du Sénat, l'exprimait très bien dans la lettre suivante, écrite le 28 novembre 1904, à l'occasion de la visite à Paris des Représentants des Parlements scandinaves :

« Au-dessus des gouvernements eux-mêmes, dit-il, une puissance souveraine a pris naissance qui disposera bientôt des destinées du monde.

» Il a toujours existé un penchant de l'opinion, mais on n'entendait par là qu'une force passagère et dont la direction variait sans cesse selon les passions ou les intérêts du moment.

» Sa puissance nouvelle est née d'une toute autre origine, elle doit porter un autre nom, c'est celui de la conscience universelle : elle puise ses inspirations dans les principes mêmes de la morale et du droit, elle en a la fixité et la force et c'est à eux qu'elle doit sa constante et bienfaisante action. »

à l'intérieur d'un Etat, elle demeure impartiale. Elle ne saurait être vaincue par l'intérêt, ni soumise par la force parce qu'elle est impersonnelle.

C'est pourquoi elle est appelée à exercer une influence morale toujours plus efficace sur la diplomatie, qui veut nier le secret de sa puissance. La discussion des prétentions des Etats se produisant en pleine lumière, il deviendra difficile à la politique de continuer à primer le droit et aux gouvernements de troubler impunément la société internationale pour faire aboutir leurs desseins politiques. Un Etat qui, après avoir sollicité le jugement de la cour internationale, se refuse à exécuter la sentence parce qu'elle lui serait défavorable, serait déshonoré et mis au ban des nations. Et quelles que fussent sa puissance et sa force, il se placerait dans une situation tellement odieuse, qu'il semble impossible qu'il puisse persister dans son refus. A cet égard, l'éminent auteur, M. Pillet, s'exprime en ces termes : « Si les nations aiment à triompher par la force, elles détestent d'être réputées soutenir une guerre injuste. Aussi voit-on les pires guerres s'envelopper, en quelque sorte, de voiles du droit, voiles bien transparents quelquefois et qui ne font illusion à personne et que, pour rien au monde, le belligérant ne consentirait à dépouiller (1). »

Mais il est certain que même dans l'hypothèse où l'opinion universelle flétrirait la violation des engage-

(1) Voir Pillet, *La Cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye*.

ments pris, les lâchetés mondiales n'empêcheraient guère l'instinct du mal de se produire. Les Puissances de l'Europe centrale nous ont fourni la preuve par leur injuste agression de 1914 (1).

B. — *Sanctions juridiques.*

Les sanctions d'ordre juridique consisteraient dans des mesures pécuniaires à la charge de l'Etat délinquant; dans la suspension, au regard de ses sujets, des traités d'établissement des conventions relatives à la protection des droits d'auteur et des droits de propriété industrielle; dans le refus à ses nationaux de l'accès des tribunaux dans les pays associés; dans le refus de l'exequatur aux sentences rendues par ses tribunaux dans l'intérêt de ses ressortissants; dans l'interdiction de toute convention d'intérêt privé entre ses sujets et ceux des Etats associés. De semblables mesures, dont je ne donne qu'une liste purement indicative, pourraient être efficaces par les sacrifices qu'elles imposeraient aux intérêts privés des nationaux.

C. — *Sanctions économiques.*

La troisième catégorie comprend les sanctions économiques. Celles-ci consisteraient dans la rupture complète ou, du moins, dans la brusque raréfaction

(1) Voir en sens contraire M. Dumas lorsqu'il dit: « De nos jours, où la mauvaise foi est cependant si répandue dans toutes les classes de la société, les engagements d'honneur sont encore les mieux respectés, et une convention conclue sous cette seule garantie est mieux sanctionnée que si elle avait pour appui toutes les voies d'exécution du code de procédure. » *Les Sanctions de l'Arbitrage international*, p. 146.

des relations commerciales avec la Puissance violatrice du droit et condamnée à cette peine par jugement de la Cour suprême d'arbitrage. Comme sanctions économiques je cite le blocus, l'embargo, le refus des denrées alimentaires et des matières premières, l'interdiction d'émettre des emprunts publics, le refus ou le retrait d'admission à la cote en Bourse, autant de mesures qui mettent, dans les plus graves embarras, le Pays contrevenant, au triple point de vue commercial, industriel et financier.

Mais il faut reconnaître, que de telles mesures se heurtent, en pratique, aux plus énormes difficultés. Il existe, aujourd'hui, entre les peuples une si étroite dépendance dans le domaine économique, que la cessation des rapports commerciaux avec un Etat dont on est le client ou le fournisseur, surtout lorsqu'il s'agit d'échanges importants, constituera parfois un dommage matériel et financier non moins nuisible à la Puissance qui rompt les rapports, qu'à l'Etat provocateur que l'on voudrait punir.

Ce serait donc réclamer, au nom de la justice internationale, un bien gros sacrifice, que de notifier aux Etats fournisseurs et clients de la Nation coupable, l'obligation juridique de cesser leurs importations commerciales chez les ressortissants de cette Nation; comme aussi, d'arrêter par des tarifs exorbitants, l'exportation de ses produits agricoles et industriels. Il est donc à craindre que l'arrêt de la Cour suprême d'arbitrage qui édicterait de pareilles mesures ne se

heurte à la désobéissance formelle ou simplement au mauvais vouloir des gouvernements, qui auraient à en urger l'exécution.

En résumé, les sanctions économiques courent grand risque de rester partiellement inopérantes. Elles ne manquent pas toutefois de donner quelque garantie au règlement pacifique des conflits internationaux et de faire faire quelque progrès au droit international public.

D. — *Sanctions militaires.*

Arrivent en dernier lieu, les sanctions militaires. Elles consisteraient dans l'intervention armée des Nations associées contre l'Etat dont les actes (1) constituent une violation manifeste au droit des gens (2).

Certains publicistes, craignant que l'intervention des Etats ne fournisse un prétexte aux calculs ambitieux de l'esprit de conquête ou d'ingérence, ont proposé de subordonner cette mesure à des règles juridiques préalablement définies. On ne peut que les approuver.

La première de ces règles est que l'intervention ne doit jamais être le fait d'une ou de plusieurs Puissances agissant dans des vues personnelles. L'inter-

(1) Tels que l'interdiction de tout trafic international, la défense de l'usage pacifique des voies de communication, la fermeture des ports aux commerçants, etc...

(2) C'est cette règle qui explique comment en 1842 on a contraint la Chine à ouvrir un certain nombre de ses ports de commerce, par suite de la nécessité où se trouvaient les Etats européens d'importer l'opium et d'exercer le commerce. Le traité de paix de Nankin de 1842 a déclaré ouverts au commerce les ports de Canton, d'Amoy, de Fou-Tchéou, de Ning-Po et de Chang-Hai.

vention doit être collective. L'ordre public international n'est pas l'affaire d'un seul membre de la communauté, mais de tous, et c'est au nom de tous qu'il doit être protégé. En l'état du droit international déterminé par les Conférences de La Haye, il paraît évident que toute sentence rendue par le tribunal qu'a créé la 1^{re} Conférence doit être soutenue par l'union de toutes les Puissances adhérentes. Il serait désirable qu'en cas d'inexécution d'une décision, la partie qui a eu gain de cause pût en appeler à tous les Etats, et obtenir d'eux une action commune. Les rouages de la diplomatie pourraient déjà, tels qu'ils sont, servir d'intermédiaire à la réclamation de la Partie intéressée, à la consultation mutuelle des Puissances et à la transmission de leur mise en demeure à l'Etat condamné.

La deuxième règle à observer est que l'intervention, au lieu de s'étendre à toutes les concessions que le caprice d'une Puissance pourrait songer à exiger d'un Etat plus faible, serait strictement limitée à l'objet même de la condamnation. On ne verrait plus de conquêtes faites sous le seul prétexte de réclamer le paiement d'une créance particulière ou de réprimer des troubles révolutionnaires. La poursuite du *Quid debetur* serait permise et rien de plus. L'intervention serait d'autant plus désintéressée qu'elle est collective; elle aurait, en tous cas, toutes les chances de l'être. Il y a toujours une arrière-pensée d'annexion ou de démembrement dans une intervention individuelle

motivée par des vues politiques. Mais qui verrait cette arrière-pensée dans une intervention d'une majorité de Puissances qui n'aura aucun intérêt personnel dans l'exécution d'un arbitrage déterminé? Il est évident qu'elles n'agissent de concert que pour la sauvegarde du droit.

Ceci noté, il convient d'observer que les sanctions militaires comporteraient, éventuellement pour certains Etats, même non mêlés au litige, l'obligation de prendre part à la guerre uniquement pour protéger le droit international. Ce serait non pas le droit mais le devoir d'intervention. Mais pour que ce régime de sanctions eût quelque chance de réussir, il faudrait que chacune d'entre les Puissances associées, quand bien même elle n'aurait été victime d'aucun dommage ni d'aucune offense, fût disposée à intervenir par les armes, à courir les risques toujours onéreux et toujours redoutables de la guerre pour réprimer les violations, défendre et restaurer la justice.

Cela ne me paraît pas rentrer dans la perspective des choses que l'on puisse prévoir comme vraisemblables et que l'on doive raisonnablement, sérieusement, espérer de l'avenir. Maintes expériences récentes suffiraient à nous rappeler que les considérations de prudence politique ou d'égoïsme national pèsent plus que les considérations de chevalerie dans les Conseils de la plupart des Puissances, voire de très grandes Puissances, qui entendent rester neutres, même lorsqu'on torpille leurs propres nationaux ou leurs pro-

pres consuls. Croit-on que si les Etats des deux Amériques n'avaient pas subi, au cours de la conflagration de 1914, de graves pertes matérielles par le fait de la guerre sous-marine, s'ils n'avaient eu à venger la mort d'un certain nombre de leurs nationaux, s'ils n'avaient été froissés dans leur honneur national par l'attitude de l'Allemagne devant leurs protestations énergiques et réitérées, croit-on, dis-je, que ces Puissances seraient entrées dans le conflit européen? Il est permis d'en douter (1).

* * *

Pour avoir une idée d'ensemble des diverses catégories de sanctions que je viens d'exposer, écoutons parler M. Edgard Milhaud : « Ainsi, dans un régime de sanctions internationales organisées, l'Etat qui serait tenté d'accomplir un forfait international et tous les citoyens de cet Etat sauraient que, par leur attentat, ils dresseraient contre eux l'univers, ils sauraient, par exemple, qu'au premier jour un ordre d'appel international mettrait en mouvement contre eux des effectifs écrasants de toutes les armées du monde, que contre eux l'universalité des flottes seraient mobilisées; qu'entre eux et le reste du monde, toutes les communications terrestres et maritimes

(1) En dépit même de ce qu'a dit M. Bourgeois dans un de ses discours : « Comment pourrions-nous oublier l'élan magnifique avec lequel l'héroïque jeunesse des Etats-Unis, à l'appel de son illustre président M. Wilson, s'est jetée avec le désintéressement le plus complet, dans une croisade dont le but unique était le salut de l'humanité. »

Discours prononcé le 11 mars 1919 à Londres, à la séance inaugurale de la Conférence des Associations interalliées pour la Société des Nations.

seraient coupées; qu'ils ne recevraient plus du dehors ni produits, ni correspondances, ni communications téléphoniques, télégraphiques ou radiotélégraphiques et qu'ils ne pourraient plus jusqu'à la capitulation faire parvenir au dehors aucune communication; que toutes leurs créances sur l'étranger seraient éteintes; que leurs nationaux résidant à l'étranger seraient internés dans des camps de concentration, leurs créances annulées, leurs biens confisqués; que la totalité des frais de la mobilisation universelle provoquée par leur crime et la totalité des indemnités dues à des particuliers du fait des opérations militaires ou du boycottage économique pèseraient exclusivement sur eux; qu'au surplus, après la capitulation, pendant un certain nombre d'années, les relations économiques entre eux et les autres pays seraient suspendues; et que pendant une autre période, cinq ans, dix ans peut-être, tous leurs produits exportés à l'étranger seraient grevés d'une surtaxe de 50 p. c. ou de 100 p. c. des droits de douane établis, ces Etats qui sauraient qu'en refusant de porter leur cause devant la Cour internationale ou en refusant de s'incliner devant sa sentence, appelleraient sur eux ces calamités, ils refrèneraient certainement leurs velléités belliqueuses les plus fortes (1). »

Autres sanctions internationales.

En dehors de ces quatre principales catégories de sanctions internationales, d'autres sanctions furent

(1) Voir Milhaud, *La Société des Nations*, pages 103 et 104.

successivement proposées devant les Congrès de Paix pour être mises en œuvre par le droit international. Je retiens surtout les sanctions civiles votées sur la proposition de M. Dumas, par le deuxième Congrès national de la Paix, réuni à Nîmes le 8 avril 1904 (1). Ces sanctions peu pratiques, à mon avis, sont destinées à atteindre l'Etat réfractaire dans sa propriété mobilière ou immobilière, dans son domaine public ou privé. Je rappelle simplement le texte voté. Il est ainsi conçu :

« Il serait utile d'établir, par voie de convention internationale, des sanctions civiles de l'arbitrage. Tandis que les sanctions morales n'agissent que sur le sentiment public, et que les sanctions pénales ne frappent que les fautes individuelles commises intentionnellement, les sanctions civiles seraient destinées à atteindre dans sa propriété mobilière ou immobilière, dans son domaine public ou dans son domaine privé, l'Etat qui refuserait d'exécuter une sentence arbitrale.

» Il serait utile que la Convention internationale donnât à la Cour permanente d'arbitrage le droit de nommer un séquestre judiciaire, tel que celui qui est prévu par l'article 1961, § 2, du Code civil, à l'effet d'assurer la garde des territoires litigieux jusqu'à l'exécution de la sentence.

(1) Bien avant cette proposition de sanctions civiles, M. Mognier a proposé à deux reprises différentes en 1871 et en 1895, mais sans résultat, des sanctions pénales pour les fautes contre le droit de la guerre.

Voir à ce sujet : *Revue de droit international public*, 1872, page 325 ; *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1895-1896, pages 170 et suivantes.

» Ce séquestre judiciaire pourrait être une commission internationale ou un Etat tiers, de préférence un Etat neutre, choisi en toute indépendance par la Cour d'arbitrage.

» Le droit de garde du séquestre judiciaire pourrait se réaliser sous la forme d'une occupation pacifique qui n'apporterait aucune modification à l'organisation politique, ni à l'administration intérieure du territoire occupé.

» La doctrine pacifique recommande, à titre de sûreté personnelle des sentences, la caution d'un ou de plusieurs Etats ou même de particuliers.

» L'affectation spéciale de certaines recettes publiques à l'exécution d'une sentence arbitrale confère à l'Etat avantagé un droit de préférence sur les dites recettes.

» L'Etat avantagé pourra être déchu de ce droit de préférence s'il a recours à des moyens belliqueux contre son adversaire.

» L'exercice des sanctions civiles implique la nécessité d'une formule exécutoire dont les sentences arbitrales seraient revêtues par les soins du Bureau international qui sert de greffe à la Cour permanente d'arbitrage suivant l'article 22 de la Convention de La Haye. Cette formule exécutoire pourrait être apposée, à la requête de l'Etat avantagé, dès l'expiration du délai de revision prévu par l'article 55 de la Convention.

» La formule exécutoire serait délivrée au nom des Puissances signataires de la Convention.

» L'Etat nanti de la sentence ainsi rendue exécutoire pourra saisir-arrêter, soit sur son propre territoire, soit en tout autre pays signataire de la Convention, toutes créances publiques ou privées de l'Etat contre qui la sentence aura été rendue. »

CONCLUSION

Après avoir essayé de mettre en relief les imperfections du droit des gens antérieur à 1914, je me suis efforcé de démontrer que toute organisation internationale de paix a besoin d'une sanction positive, sinon le droit resterait quelque chose de vague et d'illusoire. J'ai signalé les différentes difficultés auxquelles se heurte l'institution d'un régime de sanctions et dont la plus sérieuse réside dans la manière de les rendre pratiquement efficaces. Enfin j'ai énuméré les diverses sortes de sanctions.

Les sanctions morales, ai-je dit, sans être infaillibles ni souveraines, peuvent, grâce au dommage social et diplomatique qu'elles entraîneraient, pour les Puissances délinquantes, constituer un obstacle dont l'efficacité ne serait nullement négligeable contre les violations trop effrontées du droit international et de la paix du monde. Les sanctions juridiques peuvent avoir leur part d'efficacité, du fait qu'elles s'attaquent à un facteur social très sensible, à savoir les intérêts privés des citoyens eux-mêmes. Les sanctions économiques ont toute chance de n'être jamais que partielles et imparfaites, mais sont indubitablement sus-

ceptibles d'applications vraiment redoutables qui ne permettront pas de dire que la juridiction suprême d'arbitrage soit dépourvue de tout moyen de contrainte contre les récalcitrants. Enfin les sanctions militaires sont d'une application forcément problématique mais ne doivent pas être tenues pour inconcevables ni toujours impossibles.

En résumé, ces diverses catégories de sanctions assureront, sans doute, le règlement pacifique d'un grand nombre de conflits internationaux. Elles feront normalement subir un énorme dommage moral, juridique, économique et militaire à quiconque contreviendrait aux règles du droit des gens et surtout déchaînerait les fléaux de la guerre. Mais il ne faut pas avoir la naïveté impardonnable d'attribuer à leur organisation des effets toujours certains qui ouvrent pour les peuples l'ère tant désirée de la paix universelle et perpétuelle. L'efficacité des sanctions dépend, essentiellement, du bon vouloir des gouvernements non mêlés au conflit et dont l'intervention contre les délinquants viendrait à être exigée par requête juridique de la Cour suprême d'arbitrage. Or, qu'il s'agisse d'une rupture diplomatique, d'une brusque interruption des échanges commerciaux ou, à plus forte raison, d'une exécution militaire par autorité de justice, pareille intervention des tierces Puissances devra entraîner pour elles-mêmes, des sacrifices, des périls et des risques devant lesquels elles hésiteront, plus d'une fois, avant de prendre une décision définitive.

Plus les Etats provocateurs seront forts et audacieux et plus nombreuses pourront être les nations qui, sollicitées d'agir, trouveront les meilleures raisons de se dérober à l'application promise des sanctions internationales. Combien il serait sage et prudent de ne pas compter d'une manière absolue sur l'unanimité du bon vouloir des Puissances dans les querelles, où seront profondément remuées, les passions populaires et engagés les intérêts primordiaux.

Tout permet de prévoir et de craindre, non seulement, que certaines nations refuseront délibérément de recourir et de se conformer aux règles de l'arbitrage, mais encore, que d'autres nations se refuseront, non moins délibérément, à prendre part aux mesures juridiques, économiques et militaires pour assurer la revanche du droit méconnu. Il faut dire aussi que parmi les Etats dont l'intervention serait la plus efficace, on doit envisager, comme possible, l'éventualité fâcheuse de l'abstention. Les traités les plus sacrés, les déclarations les plus grandioses ne suppriment malheureusement pas de l'âme des peuples l'égoïsme et la cupidité qui peuvent par complicité tacite ou avouée paralyser l'exercice effectif des sanctions et de rendre illusoire les meilleures garanties internationales.

Dans l'immense domaine du droit des gens, bien plus encore qu'à l'intérieur de chaque Etat, la justice humaine demeurera toujours, non pas inexistante mais, sujette à bien d'imperfections, d'erreurs et d'échecs.

DEUXIÈME PARTIE

Etude pratique du problème des Sanctions de l'Arbitrage international de l'Antiquité jusqu'à nos jours.

L'étude pratique d'une institution quelconque telle que l'arbitrage, par exemple, nécessite de remonter à ses origines premières et de suivre, étape par étape son évolution progressive, pour constater sous quels aspects elle s'est présentée depuis sa naissance jusqu'à son complet développement. C'est pourquoi, je vais entreprendre l'examen du problème des sanctions de l'arbitrage international, dès les temps les plus reculés jusqu'à l'époque actuelle.

J'examinerai, en conséquence, ce problème dans :

Chapitre Premier. — L'Antiquité.

Chapitre II. — Le Moyen-Age.

Chapitre III. — Les Projets de paix perpétuelle du 16^e au 18^e siècle.

Chapitre IV. — Les deux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907.

Chapitre V. — Le Pacte de la Société des Nations de 1919.

CHAPITRE PREMIER.

Les Sanctions de l'Arbitrage international dans l'Antiquité.

Ce chapitre comprend quatre sections.

Les Sanctions de l'arbitrage dans :

Section Première. — L'Antiquité grecque.

Section II. — L'Antiquité romaine.

Section III. — L'Antiquité orientale.

Section IV. — L'Antiquité chrétienne.

SECTION PREMIÈRE.

Les Sanctions de l'Arbitrage dans l'Antiquité grecque.

Quand on parcourt l'histoire de l'antiquité, on constate que la guerre était, pour ainsi dire, de style entre les peuples antiques et que c'est à la force qu'ils avaient recours, le plus souvent, pour trancher leurs différends (1). Cependant, dès les temps les plus anciens, s'affirment des tendances pacifiques que le mouvement civilisateur ne fera que développer.

(1) Voir Ch. Godefroy, *Guerre et Arbitrage*, 1905, pages 5 à 22.

Déjà, la paix est entrevue comme l'état idéal de l'humanité et dans maintes circonstances, l'histoire nous montre les contendants renonçant à l'emploi des armes, allant soumettre leurs prétentions à l'examen d'hommes éclairés et s'inclinant devant leur sentence (1). On rencontre également, dès la plus haute antiquité, des institutions qui contiennent en germe l'idée d'un tribunal arbitral.

Lorsque les Grecs eurent conscience de leur unité nationale, de leur communauté d'intérêts, lorsqu'ils virent qu'en dehors des barbares, il y a un peuple distinct uni par sa croyance, son origine, son culte et sa langue, ils sentirent que la défense de la religion et de la civilisation helléniques, en même temps que leur liberté, exigeait la fin du perpétuel état de luttes intestines. De là naquit l'idée d'établir une autorité supérieure à chaque cité, qui serait le promoteur et le défenseur des traditions nationales et deviendrait le meilleur garant des droits et des intérêts de chaque peuple. Cette autorité fut le Conseil amphictyonique (2).

Les Amphictyonies (3) s'occupaient de tous les intérêts communs de la Confédération hellénique ; mais

(1) Mougins de Roquefort, *De la solution juridique des Conflits internationaux*, pages 95 et suivantes.

(2) Rouard de Card, *L'Arbitrage international*, 1877, pages 10 et suiv.

(3) Les amphictyonies étaient formées, comme le nom l'indique, par un certain nombre d'Etats limitrophes dans le but de régler à l'amiable leurs mutuelles relations. La plus illustre fut l'amphictyonie des Delphes qui groupa douze peuples dans le culte d'un dieu fédéral Apollon Pythien.

Voir le mot amphictyonie dans le Dictionnaire des antiquités grecques et romaines de Daremberg et Saglie.

une de leurs principales attributions était d'assurer le respect du droit des gens, si primitif qu'il fût encore, de réprimer toute violation des lois de la guerre, et, lorsque c'était possible, d'écarter par leur médiation les causes du conflit. Ce qui nous intéresse tout particulièrement dans leurs décisions, c'est qu'ils avaient, comme on le verra plus loin, le droit et le moyen d'en imposer l'observation (1). Les mesures coercitives les plus variées leur étaient permises.

Mais les Amphictyonies ne constituaient pas un tribunal judiciaire suprême, ni une assemblée fédérale politique; c'était tout simplement une institution religieuse (2). « C'était, dit Rossi, un conseil spécialement chargé de la surveillance du temple et de l'oracle des Delphes, c'était un lien religieux, plutôt que politique, qu'il était appelé à maintenir chez le peuple grec et ce n'est qu'indirectement qu'il pouvait exercer de l'influence sur l'Etat... »

Il est facile cependant de comprendre comment les fonctions religieuses d'un tel Conseil pouvaient assumer un caractère politique (3). Etant le seul corps

(1) A côté des Pylagores, qui rendaient la sentence, il y avait les Hiéromnémons, qui la promulguaient et l'exécutaient. Et l'histoire rapporte divers cas où les voies d'exécution furent appliquées avec la plus grande énergie. C'est ainsi que la ville de Cirrha, qui avait offensé Apollon Delphien eut ses sources empoisonnées et ses habitations démolies. Le but de l'institution fut d'ailleurs dépassé en cette circonstance, puisque le respect des sources faisait partie du serment de la ligue hellénique tel qu'Eschine le rapporte dans un de ses discours.

(2) Ils représentaient la Grèce comme un synode ecclésiastique représentait la chrétienté occidentale.

(3) Ainsi l'ancien serment amphictyonique interdisait certaines mesures extrêmes d'hostilité contre les cités partageant le culte amphictyonique, ou de lui couper l'eau.

délibérant dans lequel la plupart des communautés grecques étaient représentées, ses décisions étaient celles de la masse du peuple hellénique. Il dégénéra éventuellement jusqu'à devenir simplement un outil politique entre les mains du gouvernement de Thèbes d'abord, et de celui de la Macédoine ensuite.

C'est à titre de tribunaux religieux, que les conseils amphictyoniques exerçaient, dans l'intérieur de la Grèce, une sorte de suprême justice de paix et de conciliation, dans les contestations survenues entre les cités grecques elles-mêmes, à l'exclusion des étrangers (1). On sait pourquoi ces derniers étaient exclus de ces Conseils ; c'est parce que les Grecs n'admettaient pas le procédé de l'arbitrage dans leurs rapports avec les peuplades étrangères qu'ils considéraient comme barbares, inférieures à eux par l'intelligence et les vertus et qu'ils traitaient en ennemis.

Les arbitrages helléniques ne furent pas, comme on le voit, de véritables solutions internationales, mais des décisions intéressant des villes de même race ou quand par fortune ils semblaient s'étendre à un domaine étranger, ils ne furent que des médiations douteuses et vagues. Le Conseil des Amphictyons ne fut donc jamais, une cour de justice internationale, telle que nous l'entendons aujourd'hui. Quoiqu'il en soit, l'arbitrage fut connu des Grecs. Grotius en rapporte plusieurs cas et prouve que ce principe était

* (1) Merignhac, *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international*, 1895, p. 19.

en honneur en Grèce. Il cite les paroles de Thucydide : « C'est un crime de traiter en ennemi celui qui est prêt à accepter un arbitre. » Mais la question qui nous occupe spécialement, est celle de rechercher comment étaient sanctionnés ces arrangements amiables.

Quelles garanties avait-on que la partie perdante exécuterait le jugement ? M. Ræder (1) fait une distinction, suivant que les Etats litigants sont pleinement souverains ou non. Quand il s'agissait d'Etats pleinement souverains, l'arbitrage n'avait à son service qu'une sanction morale. A cette époque, comme de nos jours, on devait compter sur l'opinion publique et sur le sentiment de la responsabilité morale des Etats. Les plaideurs qui avaient accepté ce mode de solution, ne pouvaient négliger de respecter la sentence, sans risquer d'être exclus de la société juridique internationale.

Dans certains cas, on cherchait à se procurer d'avance une certaine garantie, en faisant remettre aux intéressés des sûretés en argent ou autres valeurs. Ce fut le cas dans le compromis de Latos et Olus, où la ville de Gnosse, prise pour arbitre, organisa une sûreté de 10 talents, qui sera confisquée et versée à la partie au détriment de laquelle l'engagement ne serait pas respecté (2).

Le Conseil arbitral pouvait également infliger une

(1) A. Ræder : *L'Arbitrage international chez les Hellènes*, publications de l'Institut Nobel norvégien, page 318.

(2) Ræder, *op. cit.*, page 127.

amende à quiconque ne s'inclinerait pas devant la sentence. Une semblable peine est déterminée par le jugement qui mit fin au différend de Paros et Naxos (1). Le tribunal érétien établit que celui des justiciables qui ne respecterait pas la décision, devrait payer à l'autre une amende de vingt talents (2). Reste à faire remarquer, que l'Etat appelé à juger le conflit, ne prenait pas à sa charge l'engagement de veiller à l'exécution du jugement par la force des armes, si cela devenait nécessaire. C'est à la partie qui se croit lésée de faire valoir ses droits comme elle l'entend et au besoin, en usant des mesures violentes. Lorsque les Corinthiens eurent prononcé la sentence arbitrale entre Athènes et Thèbes, au sujet de Platée, Thèbes prit les armes contre Athènes sans l'intervention armée des Corinthiens (3).

Les choses se passent autrement lorsqu'il s'agit de solutions arbitrales entre Etats, qui ne sont pas complètement souverains, mais appartenant à une seule et même Ligue. Dans ce cas, si l'avis du Conseil amphictyonique rencontrait quelque résistance, il excluait l'Etat récalcitrant de la Ligue, lui infligeait une amende et armait contre lui toute la confédération, pour le contraindre à s'exécuter. Le Conseil avait, comme on le constate, une certaine obligation de

(1) Røder, *op. cit.*, page 66.

(2) Røder fait observer que la faiblesse d'une semblable organisation réside dans ce qu'une partie qui ne veut pas respecter le jugement lui-même, n'est pas non plus très encline à respecter l'amende prévue pour ce cas.

(3) Røder, *op. cit.*, page 23.

veiller au respect de son verdict. C'est ainsi que Sparte, choisie comme arbitre, entre Elis et Lépréon, relevant toutes deux de la Ligue péloponésienne, mit une garnison à Lépréon, pour s'assurer que son arrêt serait respecté par Elis (1).

Il convient cependant de faire observer que les Grecs, comme d'ailleurs tous les peuples de l'antiquité, sans avoir pratiqué l'arbitrage dans le sens juridique du mot, ont toutefois admis une garantie de plus pour le droit international, sous la forme de serments religieux et d'otages.

Le serment est une déclaration solennelle par laquelle on prend une divinité à témoin de la réalité d'un fait qu'on atteste ou de l'accomplissement d'un acte qu'on promet de faire. Dans les idées religieuses antiques, exiger de quelqu'un un serment est un moyen assuré de se prémunir contre le mensonge ou le manque de foi. Car, celui qui jure appelle sur lui la vengeance de la divinité si son affirmation est reconnue mensongère ou si sa promesse n'est pas remplie.

L'histoire nous apprend, en effet, que dès la première heure, les traités et les arbitrages conclus non seulement en Grèce (2), mais aussi à Rome et en Orient, ont été placés sous la promesse du serment (3).

(1) Røder, *op. cit.*, p. 35.

(2) Grotius, *Du droit de la guerre et de la paix*, édition Tradier-Fodéré, t. I, page 252.

(3) Le serment est resté dans le domaine des relations internationales comme dans le domaine des conventions privées, un mode normal de garantie jusqu'à la Paix de Westphalie. Depuis cette époque, bien des circonstances en ont restreint l'usage. Voir à ce sujet De Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'empire*, t. I, page 184, dans l'édition Guillaumin.

Après la fondation d'Argos, de Messine et de Lacédémone, on raconte que, d'une cité à l'autre, les peuples et les rois s'étaient réciproquement garantis par serment l'observation de leurs droits et de leurs privilèges.

Dans l'Illiade, nous voyons la conclusion des traités de paix s'affirmer par des sacrifices religieux au cours desquels les chefs des deux armées jurent à la face des dieux qu'ils respecteront la convention mutuelle. Et autour d'eux, les soldats répètent des prières comminatoires :

« O dieux immortels ! Faites que de même que cette victime a été frappée du fer, ainsi soit brisée la tête du premier qui enfreindra son serment (1). »

Thucydide représente les actes internationaux de son époque comme protégés par la même sanction (2).

A Rome également les traités se concluaient au pied de l'autel sur lequel fumait l'objet du sacrifice, et les dieux sauvegardaient les promesses échangées (3).

Mais il faut reconnaître que dans l'antiquité la solennité des serments n'empêchait pas les hommes d'Etat d'en violer l'esprit par des interprétations trop littérales. Tacite rappelle que Mithridate, roi d'Arménie, fut étouffé sous des vêtements parce que Rhadamiste avait juré qu'on n'userait contre lui ni de fer ni de poison. Périclès qui avait promis la vie à ceux

(1) Illiade, III, v. 245, 301.

(2) Thucydide, II, 71.

(3) Bluntschli reconnaît l'utilité du serment chaque fois qu'on a affaire à des peuples barbares pour qui le droit n'a d'autorité que lorsque la crainte de la divinité s'y ajoute. (Bluntschli, trad. Lardy, p. 231.)

qui poseraient le fer, fit mettre à mort tous ceux qui avaient des agrafes métalliques à leurs manteaux.

A côté des serments il existait une autre sanction : les otages. L'otage est une sûreté qu'on donne à des ennemis ou à des alliés pour l'exécution d'un engagement ou d'un traité, en remettant entre leurs mains une ou plusieurs personnes. Une fois cette condition accomplie, les otages doivent être remis en liberté. Si l'engagement n'est pas exécuté, les otages sont traités comme prisonniers de guerre.

* * *

En définitive, les sanctions des Amphietyonies n'étaient pas exclusivement pacifiques. Si elles décidaient parfois la guerre, elles prétendaient pourtant ne la déclarer qu'au nom de la justice et de la religion, dont elles confondaient les principes. Mais leur mérite particulier est d'avoir, en dehors de la sanction militaire, appliqué des sanctions pénales, sous la forme d'amendes et des sanctions morales sous la forme de malédictions et de récompenses qu'elles distribuaient, tour à tour, au nom de la collectivité religieuse.

Ceci dit, reste à nous demander si ces mesures possédaient, en pratique, quelque efficacité. A cette question on peut répondre par la négative. En effet, la sanction militaire était généralement inopérante, car la cité rebelle était parfois assez forte pour ne pas avoir à craindre l'action collective des autres Membres

de la confédération. Elle pouvait donc faire triompher son dessein, fût-il même injuste, sans appréhender un sérieux préjudice. La condamnation pécuniaire restait également lettre morte par le fait que l'Etat contrevenant n'en tenait aucun compte. Quant à la flétrissure morale, elle laissait indifférente la cité qui en était l'objet. Au surplus, la ville qui n'avait pas obtenu gain de cause, cherchait, très souvent, des faux-fuyants religieux ou autres, pour échapper à l'arrêt qui la frappait. Je cite, comme exemple, le différend de frontière survenu entre les Délossiens et les Athéniens dans l'île Délos (1). Ceux-ci, condamnés, ont allégué le prétexte de la possession du temple d'Apollon, situé dans cette île.

A diverses reprises, on a remarqué qu'un lien politique unissait les cités de la Grèce antique ; c'est ce qui a porté certains auteurs à croire qu'il existait également une sanction juridique.

Je ne le crois pas, car les ligues de l'une et de l'autre péninsule n'eurent jamais un pouvoir central commun. C'étaient des alliances, et des alliances de fait plutôt que des alliances de droit. L'unité de religion était à leur base. La conception d'un droit commun applicable à ceux qui n'avaient pas le même culte ou qui n'étaient pas de la même race, dépassait leur horizon (2). En un mot, les arbitrages grecs n'ont jamais été, à mon avis, pourvus de sanctions

(1) Revon, *L'Arbitrage international*, 1892, pages 71 et suivantes.

(2) P'hyssenzidès, *L'Arbitrage international et l'Etablissement d'un Empire grec*, page 61.

juridiques. Par contre, ils ont connu des sanctions religieuses, pécuniaires et coercitives qui, en dépit de leur existence, étaient d'une médiocre efficacité.

SECTION II.

Les Sanctions de l'Arbitrage dans l'Antiquité romaine.

En Grèce, nous l'avons vu, les litiges ne se tranchaient, par l'arbitrage, qu'entre cités et citoyens grecs ; les étrangers restaient exclus du monde hellénique. Les Romains, à leur tour, ayant trop le sentiment de leur supériorité, trop de confiance dans leur destinée, trop d'habileté dans leur politique extérieure, pour consentir à soumettre à l'arbitrage leurs prétentions et leurs démêlés avec les autres Etats. Courber son front devant un jugement d'une autre nation, même très sage, était un abaissement pour le peuple souverain, plein de fierté. L'intervention d'une sentence, conforme au bon droit, aurait pu d'ailleurs arrêter Rome dans ses projets de conquête (1).

Néanmoins, Rome a connu l'arbitrage, mais celui-ci ne dépassait pas les limites de l'Empire. Les deux institutions romaines, auxquelles certains auteurs anciens et modernes ont voulu assigner un rôle pacificateur et dans lesquelles on a même voulu voir un embryon de Cour d'arbitrage international, sont le collège des Féciaux et le collège des Recuperatores (2).

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, page 10. Lire « Les idées des Romains sur les relations des peuples. »

(2) André Weiss, *Le Droit Fétial et les Féciaux sous la République romaine*, Paris, 1880, pages 25 à 109.

Je considère, pour ma part, qu'il n'y a là qu'une apparence trompeuse qui se dissipe dès qu'on serre de près les réalités de l'histoire. Le rôle principal des Féciaux était d'intervenir au moment où une cité déclarait la guerre à une autre, pour procéder aux formalités et aux rites qui précédaient habituellement les hostilités. Ils figuraient aussi, lors de la conclusion des traités d'alliance, afin de leur imprimer le caractère sacré de la religion. Tout autre est le rôle de l'arbitre. Sa mission est de s'ériger en juge, d'examiner les motifs de la guerre et de proposer une solution juste et pacifique. Autre chose est de surveiller l'accomplissement des formalités, autre chose est de juger et trancher des litiges.

Le second collège est celui, ai-je dit, des *Recuperatores* qui ne peut être, non plus, considéré comme se rapportant à l'arbitrage international. C'étaient de simples tribunaux privés, établis dans l'intérêt des Romains contre les étrangers, arrivant en foule dans leur ville, pour le besoin de la police du commerce et des relations civiles, mais sans aucun pouvoir politique. Créés par des traités avec les peuples amis ou alliés de Rome, les *Recuperatores* n'avaient d'autre mission que celle d'assurer le respect des droits privés appartenant aux citoyens romains, établis dans les cités alliées ou aux membres de ces mêmes cités résidant à Rome. Ils jugeaient donc les contestations privées entre citoyens romains et étrangers et ils s'inspiraient, pour rendre leurs décisions, du droit romain

et du droit étranger. Ni les Féciaux ni les Recuperatores ne furent, par conséquent, des arbitres internationaux (1).

Cependant Rome, ainsi que je l'ai dit plus haut, avait quelquefois recours à l'arbitrage. Le Sénat romain et l'Empereur furent les arbitres absolus de tous les conflits qui pouvaient s'élever entre les divers peuples soumis à l'autorité romaine. Ils donnaient audience aux députés des peuples qui avaient des plaintes à exprimer et qui venaient demander justice (2).

Suivant l'affirmation de la majorité des auteurs, le Sénat romain ne songea pas un moment à un arbitrage impartial et sincère, pour résoudre les difficultés de frontières. Il n'exerçait jamais le rôle d'arbitre sans tirer quelque profit comme prix de son intervention. C'est ainsi qu'à différentes reprises, Rome s'annexait le territoire litigieux (3). Les Ariciniens en conflit avec les Ardéates, de même Noles en conflit avec Naples, furent victimes de cette politique avide de domination.

Après avoir établi les véritables arbitres à Rome, la question se pose de savoir de quelles sanctions pouvaient disposer les arbitrages romains? L'histoire est d'une grande obscurité sur ce point.

Cependant nous savons que dans l'antiquité, aussi

(1) Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines, consulter Fétial et Recuperatores.

(2) Voir Girard, *Histoire de l'Organisation judiciaire des Romains*.

(3) Voir Revon, *op. cit.*, p. 88 et suivantes ; Merignhac, *op. cit.*, pages 22 et suivantes ; Mommsen, *Histoire romaine*, livre II.

bien à Rome qu'en Grèce le droit international était garanti par les échanges d'otages et par les serments. Rien n'empêchait, à mon sens, que cette double sanction fût appliquée à l'arbitrage. Dans certaines circonstances l'importance de ces gages vivants fut considérable. Les Romains appliquèrent souvent ce système et en profitèrent pour faire élever dans leurs idées les jeunes princes qu'ils détenaient. Au commencement de la troisième guerre punique, Rome exigea de Carthage la livraison de trois cents enfants appartenant aux plus nobles familles. Le serment était également une sanction du droit des gens. Tite-Live dit formellement qu'un traité n'est pas un simple contrat civil ; qu'il se conclut par l'énoncé d'une prière où l'on demande que le peuple, qui manquera aux conditions que l'on vient d'exprimer, soit frappé par les dieux, comme la victime vient d'être frappée par le fécial(1).»

Cette dernière sanction était donc exclusivement religieuse. La preuve en est que, dans telle circonstance où de solennelles promesses avaient été faites sans sacrifice, sans prière, et sans attestation des dieux, le Sénat ne se crut pas engagé. On sait qu'en 321 avant Jésus-Christ, au commencement de la seconde guerre contre les Samnites, les soldats romains s'étaient trouvés bloqués dans le défilé de Caudium. Au moment où leur défaite paraissait certaine, ils firent demander à Pontius, le chef des Samnites, sous quelles conditions il leur permettait de

(1) Tite-Live, I, 24, IX ; Polybe, III, 25.

battre en retraite. Pontius leur infligea une profonde humiliation, en les faisant passer sous les fourches caudines, mais leur laissa la vie sauve sous la foi d'une promesse d'alliance, qui aurait pour gage la restitution des anciennes cités que Rome avait déjà prises au Samnium. Or, malgré l'engagement pris par les chefs de l'armée, le Sénat refusa toute ratification. La promesse lui paraissait n'avoir point de sanction, puisque les dieux n'y étaient pas intervenus. Pontius, plus loyal et plus généreux, remit en liberté les consuls, qui étaient restés pour garantir la promesse de l'armée.

En dehors des deux sanctions précitées, il y en avait une autre purement morale et pouvait être mise également au service de l'arbitrage. C'était la réprobation de l'opinion publique qui flétrissait les manquements internationaux à la bonne foi. Lorsque certains engagements, reposant sur la loyauté des parties, avaient été violés sans qu'aucune sanction légale pût être appliquée, la note infamante de l'opinion internationale intervenait et la cité infidèle fléchissait sous la réprobation publique.

En présence des guerres décidées par les Féciaux, on serait peut-être tenté de croire qu'il existait à Rome une sanction coercitive, une sanction militaire. La vérité est qu'il n'en est rien. Lorsque les Féciaux avaient procédé à un consciencieux examen des motifs invoqués à l'appui des prétentions de Rome et des objections présentées par l'ennemi, lorsqu'ils avaient consulté leurs divinités, fait leurs aspersions

d'eau lustrale, et rempli tous les devoirs de leur sacerdoce diplomatique, ils pouvaient sans doute déclarer la guerre juste et donner, par avance, aux légions romaines une complète absolution politique et religieuse. C'était de la prudence, mais ce n'était pas du droit. C'était la preuve qu'on n'avait mis aucune précipitation dans la déclaration des hostilités, qu'on avait recherché tous les moyens d'éviter un conflit et que les actes du pays étaient en règle avec la conscience nationale. Mais la guerre qu'on engageait dans ces conditions n'en était pas moins une guerre. Elle était juste, mais elle n'était pas un acte de justice. C'était la guerre vengeance, ce n'était pas la guerre sanction.

La sanction de l'arbitrage international resta donc très faible, très incertaine et purement religieuse et morale chez les Romains; mais il y aurait quelque exagération à déclarer, avec certains auteurs (1), qu'elle n'a pas existé du tout.

SECTION III.

Les Sanctions de l'Arbitrage dans l'Antiquité orientale.

Les anciens peuples d'Orient n'avaient qu'une notion confuse du droit des gens. Les relations, de peuple à peuple, sont dominées, comme en Occident, par la haine et le mépris. Chacun refuse de reconnaître aux autres jusqu'au droit même de l'existence.

(1) Je cite notamment M. Revon, *L'Arbitrage international*, page 97.

L'étranger n'est qu'un ennemi contre lequel on peut tout et qu'on doit réduire par la force. La religion même sanctionnait ces ardeurs belliqueuses ; les philosophes et les législateurs partageaient ces sentiments guerriers (1).

Les Hindous considéraient les étrangers comme des êtres impurs de mœurs et de langage. Ils les mettaient au dessous de leurs animaux domestiques, des chevaux et des éléphants et ils ne les préféraient qu'aux bêtes sauvages.

Les Perses, les Babyloniens, les Assyriens et les Mèdes n'adoraient que la force. Leur religion n'est qu'un éternel combat du dieu de la lumière (Ormudz) contre le dieu des ténèbres (Ahriman).

Les Egyptiens, peuple généreux et hospitalier de tout temps, n'avaient pas de haine pour les étrangers. Soutenir le contraire, comme l'ont fait certains historiens ou égyptologues, serait une erreur grossière. Il est vrai, toutefois, qu'ils gardaient précieusement le secret de leurs mystères et les promesses d'immortalité qu'ils contenaient, n'étaient point, disaient-ils, pour les êtres du dehors. « Le Roi châtie la terre étrangère, dit l'inscription de Sésostris ».

Les Hébreux croyant à un Dieu unique, jaloux, ennemi des fausses idoles étrangères, jugeaient légitime de massacrer les sectateurs des cultes rivaux. Si parfois leur loi dure semblait s'adoucir, c'était seule-

(1) Revon, *op. cit.*, pages 63 et suivantes. Voir notamment « La tendance guerrière dans l'antiquité orientale. »

ment pour les frères d'Israël. Quant à l'étranger, serviteur des adversaires de Jéhovah, il ne saurait évidemment devenir l'ami du peuple ; c'est qu'un homme ne saurait aimer l'ennemi des dieux qu'il adore (1). Ainsi, dans l'ancien Orient, d'une façon générale, un même sentiment circule et fermente la haine profonde de l'étranger.

Quoique la passion de la guerre règne partout et la répulsion pour l'étranger anime tous les esprits, on trouve cependant dans l'histoire des peuples d'Orient des applications de l'arbitrage. Celui-ci fut pratiqué par les guerriers des diverses tribus qui ne vivaient que de la chasse et du pillage. Les armes, ils les tenaient toujours à leur portée et ils ne les déposaient que devant l'arbitre (2). Et lorsque ce dernier a fait entendre la voix de la sagesse et de la raison, lorsqu'il a évoqué les traditions des tribus litigantes et les exemples des ancêtres, lorsqu'il a jugé le fait, lorsqu'il a dit le droit, il n'y a pas un de ces guerriers cruels et inhumains qui doute un seul instant de l'autorité de sa sentence. Leur fût-elle défavorable, ils l'exécuteront. Aux pieds de l'arbitre gisaient parfois, pendant la délibération, des captifs enchaînés surpris au cours de la dernière razzia. Si le jugement leur accorde la vie et la liberté, ils peuvent se relever et partir sans crainte. Ceux mêmes qui les ont fait

(1) Merignhac, *op. cit.*, page 18.

(2) L'arbitre est généralement choisi parmi les chefs des tribus étrangères au litige.

prisonniers n'oseraient plus toucher un cheveu de leur tête.

L'histoire rapporte d'autres exemples d'arbitrage en Orient.

Hérodote déclare qu'un conflit s'était élevé en 486 avant J.-C. entre les deux fils de Darius Ariamène et Xercès, pour la succession au trône. Ces deux princes soumirent le cas à leur oncle Artapherne, pris pour arbitre, qui se prononça en faveur de Xercès.

Cyrus et le roi d'Assyrie remirent à un prince de l'Inde, la solution d'un différend qui s'était élevé entre eux.

Après la défaite des Ioniens, Artapherne, satrape (gouverneur) de Sardes, s'engagea, par traité envers les villes ioniennes, à trancher les conflits qui pourraient surgir, par l'arbitrage (1).

Mais de quelles sanctions disposaient-ils ces arbitrages d'Orient ?

On rencontrait la double garantie que nous avons vue en Grèce et à Rome, à savoir : l'usage des serments et des otages. Plus encore qu'en Grèce et à Rome, les souverains orientaux exigeaient de leurs vassaux ou de leurs adversaires vaincus, comme garantie de leur fidélité, des promesses solennelles et la remise des grands personnages ou des princes de leur sang.

* * *

(1) Mougins de Roquefort, *op. cit.* Voir « Les exemples d'arbitrage chez les peuples d'Orient », pages 95 et suivantes.

Les sanctions militaires et pécuniaires chez les Grecs, celles morales et religieuses chez les Romains et les peuples d'Orient, n'ont donné, le plus souvent, que des résultats négatifs. L'issue des conflits était presque toujours la guerre. La cause générale de cet état de choses résidait dans la religion. C'était elle qui exhortait au combat et qui étouffait, sans cesse, le triomphe des tendances pacifiques et du droit naissant. La guerre antique était religieuse par essence et la paix n'existait guère, que comme un rêve idéal d'un groupe de philosophes et poètes courageux, écrasés par la masse. Pour que cet état de choses se transforme, et pour que l'humanité soit délivrée de ces vengeances mutuelles, il faut qu'un Dieu d'amour désarme Pallas et Bellone, les divinités féroces des vieux âges et inaugure une ère de fraternité et de charité dans le monde. Ce sera l'œuvre du christianisme, grâce à laquelle le droit des gens sera régénéré et pourra enfin se développer librement.

SECTION IV.

La Sanction de l'Arbitrage dans l'Antiquité chrétienne.

Que pense la doctrine chrétienne de la guerre, de la paix, des moyens pacifiques et des sanctions ? (1) Admet-elle la guerre ? Préconise-t-elle des mesures conciliatrices ? Prévoit-elle des sanctions ? Voilà autant de questions qu'il s'agit de résoudre, si l'on veut connaître la pensée chrétienne à cet égard.

(1) Voir Gen., XIV, 13-16.

Interrogeons, tout d'abord, la Sainte-Ecriture. Nous y trouvons un double enseignement : d'une part, il est des cas où la guerre est permise; et de l'autre, la guerre est un fléau ou un châtement, tandis que l'idéal à poursuivre, c'est la paix entre les nations comme entre les individus.

Que la guerre soit légitime en certains cas, c'est ce dont on ne peut douter quand on parcourt l'Ancien Testament. Nous y voyons, en effet, que depuis Abraham, qui combattit contre quatre rois (1) ou chefs de tribus, jusqu'aux Macchabées, qui luttèrent si vaillamment pour l'indépendance nationale, le peuple choisi entreprit une longue série de guerres, avec la permission de Dieu, et souvent par son ordre.

C'est bien pour obéir à Dieu, que les Israélites font la conquête de Chanaan (2). Josué, Samson, Gédéon, David (3) font la guerre par ordre de Dieu et avec son appui. Et, d'ailleurs ne trouvons-nous pas, dans le Deutéronome, (4) un chapitre entier sur les prescriptions relatives à la guerre ? Il n'y a donc pas à en douter, la guerre est permise en certains cas; car Dieu ne peut ni approuver ni commander ce qui est mauvais.

Toutefois, la guerre n'est qu'un pis-aller, auquel on ne doit recourir que lorsqu'on ne peut obtenir justice

(1) Batiffol (Mgr). *Les lois chrétiennes de la guerre*. (Correspondant, 25 octobre 1914.)

(2) Voir Jos., I, 2-9; V, 13-16; VI, 1-21 Jug., I-II.

(3) L'épître aux Hébreux XI, 32-34, dit : « Par la foi, ils ont conquis des royaumes, déployé leur vaillance à la guerre, mis en fuite des armées ennemies. »

(4) Deut., XX.

autrement. Dans ce même chapitre du Deutéronome, nous lisons en effet : « Lorsque tu t'approcheras d'une ville pour l'attaquer, tu lui offriras la paix. Si elle fait une réponse de paix et t'ouvre ses portes, tout le peuple, qui s'y trouvera, te sera tributaire et te servira. Si, au lieu de faire la paix avec toi, elle veut te faire la guerre, tu l'assiégeras (1). » Qu'est-ce donc à dire, sinon que dans un conflit entre peuples avant de tirer l'épée on doit offrir la paix, c'est-à-dire recourir aux mesures douces et pacifiques ? Ce n'est que dans le cas où on se heurte à un refus d'arrangement de la part de l'adversaire que la sanction est tout désignée, c'est l'appel aux armes, sanction coercitive et militaire.

Ce passage du Deutéronome répond admirablement bien à la triple question posée au début de cet exposé. La guerre reste donc légitime dans certains cas (2), les moyens pacifiques sont préconisés et la sanction est prévue. Voilà en ce qui concerne l'Ancien Testament.

Quant au Nouveau Testament, il présente quelques subtilités qui ont fait croire à certains qu'il y a incompatibilité entre l'Ancienne Loi et la Loi Nouvelle, en ce qui touche la guerre et la paix.

Quand les Prophètes annoncent l'ère messianique, ils la représentent comme l'ère de justice, d'amour, et de paix. Le Messie, c'est le prince de la paix, et son rôle sera de donner une paix sans fin. Son règne sera

(1) Deut., XX, 10-13.

(2) Pillet, *Le droit de la guerre*, 1er volume, Rousseau, 1892, page 70. Voir conditions nécessaires pour justifier une guerre.

le règne de la paix (1). Ces descriptions du règne messianique ont fait dire à plusieurs que, si la guerre était permise sous l'Ancienne Loi, elle ne l'est plus sous la Nouvelle, qui est une loi d'amour, de douceur et de paix. Il faut donc étudier à ce point de vue le Nouveau Testament.

Et tout d'abord, il semble bien, à première vue, qu'il y ait incompatibilité entre la guerre et l'esprit du christianisme. Dans le Sermon sur la Montagne (2), qui résume la morale évangélique, le Christ recommande instamment l'amour des ennemis, le pardon des injures, la patience au milieu des persécutions, et jusqu'à l'abandon de ses droits en face des oppresseurs :

« Heureux ceux qui sont doux, car ils posséderont la terre ! Heureux les pacifiques, car ils seront appelés les enfants de Dieu ! Heureux ceux qui souffrent persécution pour la justice, car le royaume des cieux est à eux !... Vous avez appris qu'il a été dit : œil pour œil et dent pour dent. Et moi je vous dis de ne pas tenir tête au méchant. Mais si quelqu'un te frappe sur la joue droite, présente-lui encore la gauche. Et à celui qui veut t'appeler en justice pour avoir ta tunique, abandonne encore ton manteau... Aimez vos ennemis, bénissez ceux qui vous maudissent, faites du bien à ceux qui vous haïssent, et priez pour ceux qui vous maltraitent et ceux qui vous persécutent (3). »

(1) Isa., XI, 6. Mich., IV, 3.

(2) Math., V, 4, 9-10, 38-41, 44.

(3) Math., V, 4, 9-10, 38-41, 44.

Il semble donc que, d'après l'Evangile, les chrétiens ne doivent pas recourir aux armes pour venger les injures qui leur sont faites, mais souffrir patiemment l'injustice et rendre le bien pour le mal (1). Voici la solution de cette difficulté. Le Christ ne parle pas ici des nations mais des personnes. Il est louable pour un individu de souffrir l'injustice sans se plaindre, et même sans porter sa cause devant les tribunaux, tant que le bien commun n'exige pas une réparation; et surtout quand on est persécuté pour la foi, il faut se résigner à la persécution et accepter le martyre. Le jour viendra, où le Souverain-Juge remettra tout au point, en récompensant les opprimés et châtiant les oppresseurs.

Mais il n'en est pas ainsi des nations : n'étant pas immortelles, c'est sur terre qu'elles reçoivent leur rémunération ou leur blâme. Et s'il était admis, en principe, qu'elles doivent s'incliner devant l'injustice, il n'y aurait bientôt plus à subsister dans le monde que les peuples les plus audacieux et les plus violents. Tel n'est pas, évidemment, l'enseignement évangélique dont toute la tendance est de promouvoir le règne de la justice et de la charité. Plusieurs textes confirment cette interprétation et montrent clairement que le Christ ne veut point renverser l'ordre de choses établi, ni condamner la guerre, si par ailleurs elle est juste. En voici des exemples.

Aux soldats qui désirent entrer dans le royaume de

(1) A. Vanderpol, *La Guerre devant le Christianisme*. Paris. Tralin 1912, page 228.

Dieu, saint Jean-Baptiste ne demande pas de renoncer au métier des armes, mais se borne à dire : « Ne violencez personne... et contentez-vous de votre solde (1). » Or, ajoute saint Augustin, si l'Evangile condamnait absolument la guerre, saint Jean n'aurait eu d'autre conseil à donner à ces soldats, que celui d'abandonner leur profession (2). De même le Christ n'a pas un mot de blâme pour le centurion de Capharnaüm, qui s'adresse à Lui en ces termes : « Dis un mot, et mon serviteur sera guéri : car moi qui suis soumis à une autorité, j'ai des soldats sous mes ordres, et je dis à l'un : va ! et il va ; à l'autre : viens ! et il vient (3). » Jésus admire la foi de cet homme, et déclare n'en avoir pas trouvé, même en Israël, une si grande. L'Evangile présente donc ici un officier romain, un militaire de profession, sans cependant réprouver ce métier. Par ailleurs, le Christ et ses disciples témoignent, à l'occasion, le plus grand respect à l'égard de l'ordre romain et de ses fonctions organiques, le pouvoir judiciaire, le fisc, l'armée (4).

Le fait de ne pas regarder comme illicite le métier militaire équivaut à reconnaître qu'il pourra devenir dans tel ou tel cas déterminé, honnête et juste d'avoir recours à la force des armes. L'Eglise primitive, nul ne le conteste, avait en particulière horreur, l'effusion

(1) Luc, III, 14.

(2) Ep. 138 *ad Marcellinum*, P. L., XXXIII, 531.

(3) Luc, VII, 1-10 ; Math., VIII, 5-13.

(4) Mgr. Batiffol, *Les premiers chrétiens et la guerre* dans le livre : *L'Eglise et le Droit de guerre*. Paris, Bloud, 1920. p. 8 et suivantes.

du sang. Elle ne tenait cependant pas toute guerre pour nécessairement coupable. L'Evangile n'a pas condamné la guerre en soi, mais il a posé des principes de justice, de charité et de patience qui, mis en pratique, tendent à diminuer le nombre des conflits et endiguer leurs violences (1).

Lisons, à cet égard, l'admirable page d'Arnobé, qui écrit vers 305, en Afrique : « On pourrait prouver, dit-il, que depuis le Christ les fureurs de la guerre ont diminué dans le monde. Le nombre est si grand des hommes qui ont accepté les enseignements du Christ; à savoir que l'on ne rend pas le mal pour le mal, et qu'il est plus beau de souffrir une injustice que de la commettre, de sacrifier son propre sang que de verser celui du prochain, que l'humanité ingrate a tout de même adouci sa férocité, et que ses mains ont commencé à avoir horreur du sang. Si tous les hommes voulaient prêter l'oreille aux commandements salutaires et pacifiques du Christ, l'univers, pliant le fer à des usages plus doux, vivrait dans une molle tranquillité, dans une concorde salubre, où l'uniraient des contrats inviolables d'alliances (2). »

Le savant professeur, M. Pillet, a parfaitement bien résumé la pensée de la loi chrétienne relative à la paix en ces termes :

(1) La guerre est, en effet, un fléau comparable à la peste et à la famine dont Dieu se sert quand il le juge à propos pour châtier les nations coupables. C'est ce qui ressort des textes de St-Math., XGI, 6-8.

(2) « *Universus iamdudum orbis mitiora in opera conversis usibus ferri, tranquillitate in mollissima degeret, et in concordiam salutarem incorruptis foederum sanctionibus conveniret.* » Arnob., Adv. gentes, I, 6. rapporté par *L'Eglise et le droit de guerre*. Paris, Bloud, 1920, p. 30.

« Que nous dit, écrit-il, la loi chrétienne ? « Tu ne tueras point et par conséquent tu n'ordonneras pas une guerre qui n'est point indispensable à ton existence.

» Tu respecteras le bien d'autrui et tu devras t'abstenir de toute conquête sur tes voisins.

» Tu aimeras ton prochain comme toi-même et par suite tu auras en horreur tous actes d'inhumanité que la haine seule peut commander.

» Tu ne mentiras point et tu demeureras fidèle à ta parole et à l'honneur.

» Voilà, ajoute l'éminent auteur, les meilleurs préceptes applicables à ce grand problème de la guerre, et c'est pour avoir trop oublié ces éléments de droit chrétien, que l'humanité a connu ses pires destinées. Les hommes publics qui mettront résolument ces lois en pratique auront découvert la seule conciliation possible de la guerre et du droit (1). »

Ayant ainsi établi que l'Évangile ne réprouve pas la guerre, lorsqu'elle est juste (2), il y a lieu de se demander s'il ne recommande pas de tenter des mesures pacifiques, en cas de guerre imminente. A cet égard, saint Luc nous présente un texte qui fait partie de l'enseignement même du Christ. Deux comparaisons sont couplées dans ce passage et se font parallèle. « Qui de vous, dit le Maître, s'il veut bâtir une tour,

(1) Pillet. *La guerre et le Droit*, édité à Louvain, 1920, pages 148 à 158.

(2) D'après saint Augustin, la guerre est juste lorsqu'elle tend à réprimer de la part de l'adversaire une entreprise coupable.

ne s'assied d'abord, pour calculer la dépense, de peur qu'on ne le raille s'il commence de bâtir et ne peut achever? Ou quel roi, s'il veut faire la guerre à un autre roi, ne s'assied d'abord, pour examiner s'il peut, avec dix mille hommes, marcher à la rencontre de celui qui vient l'attaquer avec vingt mille? Ou n'envoie à cet autre roi une ambassade pour demander la paix (1)? »

D'autre part, les théologiens affirment que, sauf le cas d'une invasion violente, que l'on a le droit et le devoir de repousser immédiatement par la force, la prudence et la justice, demandent qu'on essaye loyalement, d'arriver à une solution pacifique (2). Si la partie adverse s'oppose à cette manière de vider le conflit, on peut, en toute paix de conscience, user des mesures violentes. Il faut donc tout d'abord demander satisfaction au coupable; s'il est prêt à la donner, ce serait une injustice que de lui faire la guerre. Nous avons vu plus haut, en effet, que telle était la conduite prescrite par Dieu au peuple juif.

Si les moyens pacifiques n'aboutissent pas, n'y a-t-il pas une dernière formalité à suivre qui pourrait avoir chance de conjurer la catastrophe? C'est la déclaration formelle de guerre, répondent les maîtres en théologie. Il en était ainsi chez les Romains, et le Droit canon a consacré cet usage : *Justum est bellum quod ex edicto geritur*.

(1) St-Luc, XIV, 31-32.

(2) Chossat (Marcel), *La guerre et la paix d'après le Droit naturel chrétien*. Paris, Bloud 1918.

Dans les temps modernes, on se croyait aussi généralement obligé de procéder de la sorte. Mais depuis un siècle, certains jurisconsultes ne regardent plus cette règle comme nécessaire, et en fait plusieurs guerres ont été engagées sans déclaration préalable. Bluntschli (1) avoue que la clarté du droit en souffre, mais ajoute que les hommes d'Etat et les généraux s'en trouvent mieux. La saine morale, poursuivent les docteurs de l'Eglise, ne peut approuver cette théorie, qui est au fond un recul de la civilisation. L'équité demande qu'avant de livrer bataille, on épuise tous les moyens de conciliation. Or, l'un de ces moyens, c'est précisément d'envoyer à son adversaire un ultimatum motivé : par là on attire son attention sur la gravité de la situation, on lui donne une dernière occasion d'éviter le recours aux voies de fait. La sanction de son refus serait la guerre.

Ceux-là commettent donc, vraiment, une lourde méprise qui croient découvrir dans les Saintes Ecritures, fût-ce dans le Sermon sur la Montagne et dans le précepte spirituel de l'amour des ennemis, une réprobation absolue de la guerre et de la profession des armes. Lorsque les Pères de l'Eglise détournent les premiers chrétiens d'adopter l'état militaire, c'est pour leur conseiller un genre de vie qui favorise davantage la pratique de la piété et de la perfection surnaturelle. C'est plus spécialement pour leur éviter certains périls graves d'idolâtrie ou d'apostasie, qui pou-

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, n° 522.

vaient se présenter dans les légions de la Rome païenne, surtout aux époques de persécution. Mais ce n'est aucunement parce qu'une incompatibilité radicale existerait entre la profession du christianisme et la légitimité de toute participation éventuelle aux actes de violence. Si bien, que lorsque l'Empire fut gouverné par des Césars chrétiens, lorsque disparut pour les officiers et soldats la question des coutumes païennes, la question du péril spécial d'idolâtrie ou d'apostasie, tout désaccord cessa également au sujet du droit des chrétiens à embrasser la profession des armes : droit qui suppose manifestement la légitimité possible, la licéité morale de l'état de guerre en certaines circonstances.

La guerre demeure donc légitime, mais sous certaines conditions (1) qui sont d'après saint Thomas d'Aquin (2) au nombre de trois, à savoir :

1° Que la guerre soit engagée, non par de simples particuliers ou par quelque autorité secondaire, mais toujours par l'autorité qui exerce, dans l'Etat, le pouvoir suprême (3).

2° Qu'elle soit motivée par une cause juste; c'est-à-dire que l'on combatte l'adversaire à raison d'une

(1) Pillet, *Le Droit de la guerre*, 1er volume, Rousseau, 1892, pages 1 à 80. Voir notamment les conditions nécessaires pour justifier une guerre.

(2) Consulter à cet égard *La Somme théologique de St-Thomas*, 1re partie, article 1er. Etude sur toutes les formes de luttes et de discordes publiques et privées. Consulter également Chénon (Emile), *St-Thomas d'Aquin et la guerre*, dans le volume *L'Eglise et le Droit de guerre*, pages 82 à 93.

(3) Ceci contre les guerres privées de l'époque féodale.

faute proportionnée qu'il ait réellement commise (1).

3° Qu'elle soit conduite avec une intention droite; c'est-à-dire en faisant loyalement effort, pour procurer le bien et pour éviter le mal, dans toute la mesure du possible (2).

Du moment que la guerre est légitime, elle peut être entreprise, mais il faut au préalable déployer tous ses efforts à l'effet d'arriver à une solution amiable et n'y recourir, dit saint Augustin, qu'après avoir reconnu l'évidente impossibilité de sauvegarder autrement la cause du bon droit. Fût-elle juste, la guerre détermine tant et de si affreux malheurs, qu'on ne peut s'y résigner que contraint par un impérieux devoir. La sanction prévue par les Livres Saints est donc une sanction militaire (3).

(1) D'où le problème de la juste guerre dans les cas où apparaît l'impossibilité certaine de donner aux conflits internationaux une solution pacifique qui satisfasse aux strictes exigences du droit.

(2) D'où le problème de la conduite de la guerre, avec les règles que lui impose la morale chrétienne et le problème de la juste paix.

(3) Sur le sujet de la guerre et de la paix devant la loi chrétienne, on lit avec grand intérêt les ouvrages suivants :

Chapon (Mgr.), « La France et l'Allemagne devant la Doctrine chrétienne sur la guerre » dans le volume *L'Allemagne et les Alliés devant la conscience chrétienne*. Paris, Bloud, 1916.

Gaudeau (Bernard), « Les lois chrétiennes de la guerre » dans le volume *La guerre allemande et le catholicisme*. Paris, Bloud, 1915.

Pascal (G. de), *L'Eglise et le Droit des gens*. Paris, Bloud, 1901.

Pègues (R.-P.), *St-Thomas et la guerre*. Paris, Téqui, 1917.

Rivière (J.), *L'Eglise et le problème de la paix* (« Revue du clergé français », 1917 et 1918).

CHAPITRE II

Les Sanctions de l'Arbitrage international au Moyen Age.

Quatre sections feront l'objet de ce chapitre.

Section Première.— L'organisation politique et l'œuvre de l'Eglise pour la paix au Moyen Age.

Section II. — Les Sanctions des interventions d'autorité des Papes.

Section III. — L'absence de sanctions dans les interventions arbitrales des Papes.

Section IV. — Les Sanctions des arbitrages par Souverains.

SECTION PREMIÈRE.

A. — Aperçu historique sur l'organisation politique du Moyen Age.

Au lendemain de la mort de Charlemagne, l'Empire carolingien ne tarde pas à se dissoudre. A cet empire unique, créé par le génie de ce grand Empereur, suc-

cède une poussière de petits Etats sans autorité et sans frontières légitimes, toujours en guerre, soit contre le voisin, soit contre eux-mêmes. Les peuples se divisent pour former des groupes nouveaux distincts, ayant chacun leur vie propre, leur activité particulière, leur chef spécial qui est le seigneur (1).

La féodalité s'établit sur les ruines de la royauté effondrée. Le seigneur, gros propriétaire rural, possède une armée, commande ses sujets, bat monnaie, prélève des impôts et jouit d'une entière prépondérance sur son territoire. Ce régime féodal est semblable à une sorte de confédération militaire, gouvernée par un chef, mais par un chef impuissant à agir par lui-même... Dans cette société, où aucun homme ni aucune institution n'aurait la force de conquérir ni de conserver l'autorité, chacun lutte pour en arracher un lambeau et l'on voit surgir les jalousies, les rivalités; les haines de château à château, de village à village. Aucune puissance humaine n'était capable de mettre un frein aux instincts belliqueux des seigneurs, ni d'arrêter leurs exactions et leur brigandage.

La guerre se fait partout et sans relâche. Guerre du Pape contre l'Empereur, guerre de l'Empereur contre les seigneurs, guerre des Guelfes contre les Gibelins, guerre des Blancs contre les Noirs, tel est le spectacle que nous offre la féodalité. Mais en dépit de cet état d'anarchie générale et de disputes perpétuelles, le

(1) Revon, *op. cit.*, p. 106. Voir notamment la tendance guerrière au moyen âge.

moyen âge connaît des tendances pacifiques (1). Il connaît les efforts conciliateurs des Papes, des empereurs, des rois, des parlements et des universités (2).

Dans la première moitié du moyen âge, l'ensemble des cités et des royaumes de l'Europe chrétienne constitue une grande unité sociale (3) et organique. Elle est régie par une législation commune, par un même droit public, dont la transgression est justiciable des arrêts d'une haute magistrature internationale; et le pouvoir suprême est lui-même en droit de requérir contre les princes ou les peuples rebelles, la force coercitive qui donnerait à ses jugements une sanction efficace.

La chrétienté médiévale comprend exclusivement l'Europe centrale et occidentale (4). Celle-ci ne représente pas seulement un domaine géographique relativement restreint, mais les populations qui l'habitent constituent ensemble une même unité morale et sociale dont le monde contemporain, malgré tant de causes puissantes d'unification, est loin d'offrir l'équivalent. Entre toutes ces masses existe l'unité complète

(1) Merignhac, *op. cit.*, page 31.

(2) Il y a lieu de remarquer que de tous les arbitrages conclus au moyen âge, les plus nombreux et en même temps les plus importants sont ceux où les Papes furent intervenus. Les autres sont, comme on le verra plus loin, relativement peu fréquents et d'un caractère moins solennel.

(3) M. Novicow a dit : « Pendant tout le moyen âge, l'Europe eut la claire conscience qu'un pouvoir central devait exister pour maintenir l'ordre et rendre la justice. Certes le chef du Saint Empire ne fut guère capable d'accomplir ces deux fonctions, mais le fait seul qu'on les lui attribuait, montrait que l'Europe avait le sentiment de son unité. » (*La Fédération de l'Europe*, page 671.)

(4) Le schisme byzantin lui avait ravi l'Europe orientale.

de croyances religieuses et même celle d'obédience ecclésiastique (1).

L'influence du christianisme dirige les intelligences, pénètre profondément la vie individuelle et collective, tend à former chez tous les peuples chrétiens, non-obstant leurs diversités multiples, un ensemble d'aspirations identiques, on dirait volontiers une âme semblable. Non seulement on professe le même dogme, on participe aux mêmes sacrements, on obéit à la même autorité religieuse, mais partout les écoles théologiques, philosophiques, juridiques ou littéraires, partout la législation même de la cité temporelle parlent une même langue universelle : la langue de l'Eglise. C'est elle qui colporte en chaque pays les mêmes concepts, les mêmes formules, les mêmes directions de la pensée. Dans ce milieu relativement homogène, une organisation sociale, commune à tous les peuples, avec un pouvoir international d'ordre législatif, judiciaire et coercitif, peut se constituer et apporter au droit public de l'Europe chrétienne mainte garantie précieuse.

Le système politique du moyen âge repose sur la collaboration étroite, sur la compénétration, mais non sur l'identité ou la confusion, de la hiérarchie spirituelle de l'Eglise romaine d'une part et de la hiérarchie temporelle de l'Europe féodale de l'autre.

La hiérarchie temporelle distribue ses vassalités et

(1) C'est le protestantisme qui déchirera cette unité de croyances religieuses et d'obédience ecclésiastique qui avait fondé naguère l'unité de droit public, l'unité d'organisation sociale, l'unité de vie morale de l'ancienne Europe chrétienne.

ses suzerainetés multiples dans les cadres complexes et harmonieux du régime féodal, que domine (en théorie, du moins) la suprématie universelle de l'Empereur.

Quant à la hiérarchie spirituelle, c'est la hiérarchie même de l'Eglise catholique, à l'époque de sa plus large influence sociale : avec les évêques, pour premiers pasteurs des diocèses, avec les chefs religieux des puissantes abbayes monastiques pour principaux dignitaires du clergé régulier, et, tout au sommet de la pyramide, la Papauté romaine, parvenant à l'exercice plénier de sa juridiction directe et indirecte sur tous les fidèles et tous les pasteurs.

Le pouvoir ecclésiastique et le pouvoir civil demeurent distincts, en droit et en fait. Mais ils se compénètrent intimement. Les princes et les magistrats civils sont admis, comme tels et avec honneur, à une participation qui ne paraîtrait pas aujourd'hui compréhensible à beaucoup d'actes et de débats concernant les affaires de l'Eglise. Les hauts dignitaires ecclésiastiques et religieux sont, en même temps, des seigneurs féodaux exerçant des prérogatives de suzeraineté séculière ; de plus et en raison même de leur rang dans l'Eglise, ils sont appelés à siéger avec voix délibérative dans les plus hauts Conseils de la puissance civile.

La Papauté romaine unit ainsi à son pouvoir direct sur les matières religieuses et indirect sur les matières civiles où la conscience est engagée *ratione peccati*, un grand nombre de privilèges de suzeraineté féodale

et une haute magistrature de suprême arbitrage, connexe avec sa mission spirituelle et acceptée par le droit public de la société chrétienne.

De même que les assemblées politiques accordent une large part à l'élément ecclésiastique, les assemblées conciliaires accueillent les représentants du pouvoir séculier : maint concile du moyen âge prononce sur des questions que de nos jours, nous regarderions comme appartenant plutôt à la compétence d'un congrès diplomatique. Les décrets des Papes et des Conciles font peu à peu prévaloir dans le droit public de chacune des cités, de chacun des royaumes de l'Europe chrétienne un certain nombre de règles uniformes qui tendent à mettre un peu d'ordre et de justice dans la vie internationale.

Dans la seconde moitié du moyen âge, la collaboration si étroite entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel cesse d'exister. C'est la querelle des Investitures (1) qui commence et qui remplira la seconde moitié de l'époque médiévale. Rome devient trop petite pour le Pape et pour le César. Il faut que l'un d'eux cède la place à l'autre. C'est le César qui s'effacera. L'antique Empire tremble et vacille; ses forces militaires ne suffisent plus à le soutenir; il chancelle sur ses bases, secoué par une invisible main qui le fait pencher au gouffre. L'empereur sent sa puissance matérielle vaincue par une puissance morale supé-

(1) Cette querelle aboutit au concordat de Worms, qui donna au Pape l'investiture des titres ecclésiastiques par la crosse et l'anneau, à l'Empereur l'investiture par le sceptre de tous les biens séculiers.

rieure. Il abandonne la Ville Eternelle au représentant de l'Eternelle Religion ; il se transporte à Constantinople.

La grandeur de l'Eglise s'affirme ; elle devient la terreur des princes et l'espérance des nations. Les peuples se pressent autour d'elle avec amour. Voici l'heure où Pépin décerne au Pape le titre de souverain. En fait, il le possédait depuis longtemps, par la consécration même des choses ; car il est le véritable héritier des empereurs romains, propriétaire du territoire sacré, chef spirituel de la chrétienté tout entière, légataire des traditions du vieil Empire, de la puissance romaine transformée mais non détruite. La souveraineté pontificale apparaît donc comme le résultat naturel d'une évolution lente et sûre. Cette souveraineté constitue le chef de l'Eglise, l'arbitre universel (1) entre les rois et les peuples.

*
* *

B. — *L'œuvre de l'Eglise pour la Paix
au Moyen Age (2).*

L'Eglise, dit M. Duval, « rappelera aux forts les droits des faibles, prêchera la justice et créera le droit

(1) Muir, *Nationalisme et Internationalisme*, Paris, Payot, 1918, pages 167 et suivantes.

(2) Voir sur l'histoire du mouvement pacifiste du XII^e au XIII^e siècle : Sémichon, *La Paix et la Trêve de Dieu*, 2^e éd., Paris, 1869, 2 vol. in-12 ; Pfister, *Robert le Pieux*, Paris 1869, p. 161 à 171 ; Lavissee, *Histoire de France*, t. II 2^e partie, p. 133-139.

des gens (1). » Pour faire cesser la désolation que le fléau de la guerre faisait peser sur les peuples, les Conciles (2) ont successivement recours à la prédication, aux anathèmes et à l'interdit. Mais devant les insuffisances de ces sanctions, l'Eglise forme des ligues pour le maintien de la paix ; elle crée des milices chargées de faire respecter l'ordre et de réduire à la raison les récalcitrants.

Mais si dans cette institution nouvelle, dont les statuts révèlent l'amour de la justice, on ne trouve point rédigée, à la manière moderne, une codification juridique des droits des belligérants, on y découvre cependant les éléments d'un droit international : tels que l'application de l'arbitrage par la création de tribunaux pour juger les différends, l'usage des sanctions infligées aux contrevenants, par les milices « pacifiques », chargées de faire exécuter, même par la force, les décisions des assemblées de paix. Mais tout cela ne fut pas encore assez. Ces ligues de paix ne pouvaient pas s'opposer aux guerres justes et il fallait cependant museler la guerre et la tenir en laisse.

Alors l'Eglise invente la Paix de Dieu (3) et la Trêve

(1) Mougins de Roquefort, *op. cit.*, p. 109, lire notamment les tendances pacifiques de l'Eglise catholique.

(2) Charroux 989, Narbonne 990, Le Puy, Anse 990. « Anathème, dit le Concile de Charroux, contre ceux qui pillent le bien des pauvres... Si quelqu'un s'est emparé de la brebis, de l'âne, de la vache, du bouc, des porcs, des agriculteurs ou des autres pauvres, à moins que ce ne soit pour la faute qu'ils auront commise, s'il a négligé de réparer le dommage causé, qu'il soit anathème. »

(3) L'expression « Paix de Dieu », *Pax Dei ecclesiarum*, qui se trouve dans les Capitulaires de Charlemagne, désigne originairement les institutions de sauvegarde destinées à mettre les biens et les hommes d'église à l'abri des brutalités de la guerre : le droit d'asile en est la forme la plus ancienne.

de Dieu. La première constitue une vaste tentative de pacification universelle qui ne tarde pas à échouer par ce fait que les Conciles voulaient supprimer radicalement la guerre entre des populations qui se ressentaient encore de leur origine païenne et barbare, au lieu de s'être appliqués à la restreindre pour en atténuer les conséquences nuisibles (1). Il fallait, en effet, considérer les conditions sociales d'une époque où les pouvoirs législatif et exécutif n'existaient qu'en théorie, et où chacun en était réduit à se faire justice à soi-même.

Loin de se laisser abattre par l'échec de leur généreuse entreprise en faveur de la paix, les Conciles eurent à la fois assez d'énergie pour se remettre à l'œuvre, et assez de bon sens pour adopter une nouvelle tactique. Au lieu de poursuivre le but irréalisable d'arracher du cœur de l'homme les passions violentes et de supprimer à jamais les guerres, ils comprirent qu'il serait plus pratique de s'appliquer à tempérer l'ardeur des premières et rendre les secondes moins fréquentes et plus humaines. Ils eurent aussi la sagesse de tenir pour légitime, dans certains cas, l'appel à la force. En un mot ce fut la substitution de la Trêve de

(1) La cause occasionnelle de la Paix de Dieu est une des plus terribles famines qu'ait enregistrée l'histoire qui se prolonge durant 3 ans, de 1030 à 1033, et, après avoir commencé en Orient, gagne la Grèce, l'Italie, les Gaules et enfin l'Angleterre. Cette disette épouvantable, en confondant toutes les classes de la société dans une détresse commune, les rapproche davantage les unes des autres en même temps qu'elle supprime les sujets de querelle entre les puissants de ce monde et donne à l'Eglise l'occasion d'exercer partout son inépuisable charité et de faire écouter ses conseils plus que par le passé.

Dieu (1) à la Paix de Dieu reconnue impraticable.

Le but de la Trêve de Dieu fut :

a) La limitation du droit de guerre ;

b) L'interdiction aux belligérants, sous les peines ecclésiastiques les plus sévères, d'aller à l'encontre du droit des gens ;

c) Les hostilités, même entre soldats, sont limitées à certains jours de la semaine, du mercredi soir jusqu'au lundi matin (2) ;

d) Des catégories de personnes (3) et des lieux déterminés (4) sont placés sous la garantie d'une neutralité perpétuelle.

Une autre institution contribue encore, au moyen âge à humaniser la guerre : c'est la Chevalerie, d'origine militaire et féodale, mais placée, dès ses débuts, sous le contrôle et la haute influence de l'Eglise (5).

Voilà tracée dans ses grandes lignes cette législation chrétienne de la guerre, qui reste à l'honneur du moyen âge, bien qu'elle soit tombée rapidement en

(1) La Trêve de Dieu est d'origine germanique. C'était la coutume des anciens germains scandinaves de suspendre leurs combats aux jours de fête.

L'usage est constaté par Tacite : « Germania », 40.

De même qu'on la trouve établie dans la loi lombarde comme dans le droit carolingien.

(2) Cette défense s'étendit aussi à l'Avent, au Carême, aux grandes solennités religieuses et aux fêtes patronales, ces dernières plus ou moins nombreuses suivant les diocèses.

(3) Telles que : les clercs, les enfants, les femmes, les laboureurs, les marchands et tous les non-combattants.

(4) Tels que les églises et les cimetières, sauf les églises fortifiées et servant de refuge à des bandes de pillards.

(5) Parmi les enseignements contenus dans les rites symboliques de la bénédiction du nouveau chevalier l'un des principaux est l'amour de la justice et de la paix.

désuétude, en dépit des efforts de l'Eglise pour la maintenir en usage.

Quant à la sanction de cette législation chrétienne, tout ce qu'on peut établir c'est que la désobéissance aux lois de l'Eglise en matière de paix et de guerre constitue en Droit Canon un crime formel : la *fractio pacis*. La pénalité est surtout religieuse : l'excommunication. Pour obtenir son pardon, le coupable doit réparer le mal qu'il a commis, c'est-à-dire rendre ce qu'il a usurpé ou l'équivalent. Comme toutes les sanctions d'ordre moral, cette mesure ne fut pas d'une parfaite efficacité. Sans doute l'Eglise, grâce à ses lois d'utilité générale, ne manqua pas de susciter d'ardentes et de nombreuses bonnes volontés en faveur de la paix, mais les résultats obtenus ne furent pas ceux qu'eut pu donner la possession d'une force armée (1).

Un historien plutôt hostile au catholicisme, Sismondi (2), regarde l'institution des Trêves de Dieu comme la plus glorieuse des entreprises cléricales, celle qui contribua le plus à l'adoucissement des mœurs, et au développement des sentiments de commisération entre les hommes, sans nuire à la bravoure ; celle enfin qui donna une base rationnelle au point d'honneur et procura aux peuples autant de paix et de bonheur que leur permettait d'en avoir l'état social de l'époque.

(1) Aussi, loin de ne songer alors qu'à empiéter sur l'Etat, comme on le prétend souvent, l'Eglise conservait mieux que personne, au milieu de l'émiettement féodal, la notion de l'Etat, de ses droits et de ses devoirs.

(2) Sismondi, *Histoire des Français*.

Balmès (1) dit à son tour : « Bien que la Trêve ne fût en apparence qu'un témoignage de respect donné à la Religion par les passions qui, en sa faveur, consentaient à suspendre leurs violences, c'était au fond le triomphe du droit sur le fait, et l'un des plus admirables artifices qu'on ait jamais employés pour adoucir les mœurs d'un peuple barbare. L'homme qui, durant quatre jours de la semaine et pendant de longs espaces de temps, se voyait forcé de suspendre l'exercice de la force, s'inclinait nécessairement à des mœurs plus douces ; il devait finir par renoncer entièrement à la violence. »

C'est également à l'activité inlassable de l'Eglise qu'on doit l'abolition de la guerre privée, dont il ne reste plus aujourd'hui d'autre survivance, que la stupide coutume des duels. Sans doute, cette abolition était réalisée par la monarchie, mais la monarchie s'était faite l'exécutrice des canons conciliaires. D'autre part, les leudes mal convertis de Charlemagne ne connaissaient d'autre loi que la force brutale. Lorsqu'ils épargnaient les vaincus, hommes, femmes et enfants, c'était pour les réduire en esclavage. L'Eglise intervient encore et édicte le principe de la neutralité des non-combattants. Les prescriptions continuelles des Conciles atténuent ces rigueurs et limitent le champ d'action aux seuls combattants.

A propos de l'œuvre pacificatrice de l'Eglise au

(1) Balmès, *le Protestantisme comparé au Catholicisme*, traduction de Blanche-Raffin, t. II, pages 102-105.

moyen âge, Frédéric Duval écrit (1) : « Le pouvoir du glaive était sans limite. Où donc était le droit ? Il reposait au fond des cloîtres et des évêchés, dans les bibliothèques des moines, dans les bibliothèques épiscopales, dans les œuvres de saint Ambroise et de saint Augustin que les clercs étaient, à peu près, seuls à posséder et à savoir lire. Il reposait surtout dans l'Evangile. Et c'est l'Eglise qui, encore une fois devant le retour offensif de la barbarie fera rentrer le glaive dans le fourreau, rappellera aux forts les droits des faibles, élèvera la justice et créera le droit des gens. »

L'éminent professeur et jurisconsulte M. André Weiss reconnaît, en ces termes (2), l'immense part qui revient au Christianisme et à l'Eglise dans la constitution du droit des gens :

« Le Christianisme — à côté duquel il ne faut pas négliger l'influence de la philosophie stoïcienne — devait exercer, dit-il, sur le droit international une influence profonde. Il ne connaît plus de races supérieures et de races esclaves.... Il proclame l'unité de l'espèce humaine. Cependant les premiers siècles du moyen âge marqueront un retour durable de la paix romaine à l'universelle violence. Partout c'est la guerre : la guerre privée, la guerre civile, la guerre extérieure. Et cependant peu à peu, en pleine anarchie féodale, on voit germer l'idée d'un droit supérieur à la force. L'Eglise prend en mains la cause des faibles.

(1) Duval, « Doctrine de l'Eglise sur la guerre du Moyen Âge », dans *l'Eglise et le Droit de guerre*, Paris, Bloud, 1920, p. 161.

(2) André Weiss, « le Droit international d'hier et de demain » dans *Scientia*, Bologne, vol. XIX, 1916, fasc. 1.

Par sa médiation, elle obtient la suppression de certains usages barbares. Ses conciles, où siègent, côte à côte, des évêques et des princes, deviennent de véritables congrès internationaux, dont l'autorité s'impose à tous. »

* * *

Puissance pacificatrice par excellence, l'Eglise, pour le plus grand bien de l'humanité, n'a point cessé de rappeler les principes qui, seuls à ses yeux légitiment la guerre. Elle l'a élevée au-dessus du bon plaisir des monarques afin de les plier à sa morale et d'assurer, au monde chrétien dans la mesure du possible, les bienfaits de la paix et de la justice. L'on vante, avec raison, l'œuvre des juristes qui ont élaboré au XVII^e siècle les principes du droit des gens, ils n'ont fait, en réalité, que séculariser, laïciser les conclusions des docteurs de l'Eglise.

SECTION II.

Les Sanctions des Interventions d'autorité des Papes.

A. — *Excommunication.* — B. *Interdit.*

C. — *Sanctions temporelles.*

Examinons maintenant l'œuvre personnelle de la Papauté. Les interventions pontificales sont de deux sortes : interventions d'autorité et interventions arbitrales (1). Les premières sont celles où les Papes, sans

(1) Duval, « Application au Moyen Age de la doctrine de l'Eglise sur la guerre » dans le livre *l'Eglise et le droit de guerre*.

y être invités par les parties, mais en vertu de leur puissance apostolique, s'érigeaient en juges des belligérants, proclamaient le droit, condamnaient l'injustice, exigeaient la soumission des coupables et imposaient la paix aux combattants. Ce n'étaient pas, comme on le voit, des véritables arbitrages, vu que les compétiteurs ne choisissaient pas librement leur arbitre. Cependant elles n'en différaient pas par leur but, qui était de faire régner la paix dans le monde, de concilier pacifiquement et amiablement les intéressés et d'écarter, autant que possible, le recours aux mesures de violence. C'est pourquoi je vais les traiter au même titre que les interventions purement arbitrales.

Mais préalablement à l'examen du problème des sanctions qui affectaient ces interventions, une première question se pose de savoir comment les Papes justifiaient-ils leurs interventions d'autorité.

Cette justification (1) est exposée surtout par Gré-

(1) Saint Thomas d'Aquin consacre un chapitre à démontrer la prééminence de l'autorité du Pape sur toutes les autres. Sa démonstration s'appuie sur cette parole du Christ à saint Pierre : « Je te dis que tu es Pierre et sur cette pierre je bâtirai mon Eglise ; je te donnerai les clefs du royaume des cieux, tout ce que tu auras délié sur la terre sera délié dans le ciel, et tout ce que tu auras lié sur la terre sera lié dans le ciel... » L'on commettrait une erreur, déclare le grand théologien, en n'appliquant les paroles du Maître qu'au pouvoir spirituel, parce que le corporel et temporel dépendent toujours du spirituel et de l'éternel, comme une opération du corps d'une faculté de l'âme. De même donc que le corps a l'être, la force et le mouvement par l'âme, comme ceci est prouvé par Aristote et par saint Augustin dans leurs discours sur l'immortalité de l'âme, de même la juridiction temporelle des princes vient de l'autorité spirituelle de Pierre et de ses successeurs. Saint Thomas confirme sa thèse par un argument d'ordre historique : la soumission d'un grand nombre de monarques au Souverain Pontife, même dans l'exercice de leur autorité temporelle. « Le premier exemple que nous pouvons en donner, écrit-il, est celui de Constantin, qui se soumit au Pape Syl-

goire VII et Innocent III. Grégoire VII développe cette question dans plusieurs messages adressés à des princes et à des prélats. S'appuyant sur des textes de l'Ecriture pour prouver la subordination de la puissance temporelle à la puissance spirituelle, il écrit dans une lettre à l'évêque de Metz :

« Qui ne connaît la parole du Seigneur et Sauveur Jésus-Christ rapportée par l'Evangile : Tu es Pierre et sur cette pierre je bâtirai mon Eglise et les portes de l'enfer ne prévaudront pas contre elle; et je te donnerai les clefs du royaume des cieux, et tout ce que tu lieras sur la terre sera lié dans le ciel, et ce que tu délieras sur la terre sera délié dans le ciel. Les rois sont-ils exceptés ici ? Ou ne sont-ils point du nombre des brebis confiées à Saint Pierre par le Fils de Dieu ? Qui, je le demande, considérant le caractère d'universalité de cette concession de lier et de délier, peut s'estimer exempt de la juridiction de Pierre, sinon le malheureux qui, se refusant à porter le joug du Seigneur se soumet à celui du diable et ne veut plus appartenir au bercaïl du Christ ?...

«...Qui met en doute qu'on doive regarder les prêtres du Christ comme les pères et les maîtres des rois, des

vestre. Le second, celui de Charlemagne, que le Pape Adrien nomma Empereur, comme le raconte l'histoire. »

Voici en bref la théorie de la monarchie universelle ecclésiastique. Le Pape est selon l'expression apostolique, « l'homme spirituel qui juge toutes choses et qui n'est jugé par personne ». Cette conception se matérialise par la parabole des deux glaives : le spirituel et le matériel qui sont tous les deux « en la puissance de l'Eglise ». « L'un s'exerce pour elle, et l'autre par elle. » Le glaive matériel demeure « entre les mains des rois et des soldats, mais sous réserve de l'approbation du clergé. »

princes et de tous les fidèles sans exception ? N'est-ce pas un acte de lamentable folie qu'un fils s'efforce de dominer son père, un disciple son maître, et qu'un homme veuille soumettre à son pouvoir, en lui imposant des obligations iniques, celui-là même qu'il croit assez puissant pour le lier ou le condamner non seulement sur la terre, mais encore dans le ciel ? »

Un siècle plus tard, Innocent III (1) se place au même point de vue que Grégoire VII pour affirmer la mission du Saint-Siège vis-à-vis des gouvernants de ce monde. Ce rôle lui est contesté par Philippe II, roi de France, qui, d'accord avec le Conseil, refuse d'obéir aux commandements apostoliques dans ses rapports avec les feudataires de son royaume, sous prétexte qu'il n'appartient point aux Papes de s'ingérer dans les différends des rois. Innocent III, dans sa réponse, lui démontre qu'au contraire, l'un des premiers devoirs de sa sollicitude pastorale est d'admonester les princes chrétiens et d'incliner leur cœur vers la paix, afin d'empêcher les sacrilèges, les vols et les crimes innombrables qu'engendrent les guerres. « Jésus-Christ dit, lui écrit-il : Si votre frère a péché contre vous, reprenez-le seul à seul. S'il ne vous écoute pas, prenez un ou deux témoins avec vous. S'il se refuse à les entendre, dites-le à l'Eglise. Si enfin il

(1) Le Pape Innocent III démontre également son autorité sur les rois par plusieurs textes de l'Ancien et du Nouveau Testament entre autres par ces paroles de Dieu à Jérémie : « Voici que je t'ai établi sur les nations et sur les royaumes pour arracher, pour détruire, pour dissiper, pour édifier, et pour planter. » Innocent cite, bien entendu, le texte le plus concluant de tous : « Tout ce que tu lieras sur la terre sera lié dans les cieux, etc... »

n'écoute pas l'Eglise elle-même, qu'il vous soit comme un païen et un publicain... »

C'est le même Innocent III qui, dans une encyclique envoyée aux évêques de France, précise mieux encore la nature et les limites de son autorité sur les princes : « ...On dira peut-être, dit-il, qu'il faut en user autrement avec les rois qu'avec le reste des hommes ; mais nous savons qu'il est écrit dans la loi de Dieu : Vous jugerez le grand comme le petit sans acception de personne. Nous pouvons agir ainsi au sujet de tout péché capital pour rappeler le pécheur du vice à la vertu, de l'erreur à la vérité, surtout quand il pêche contre la paix qui est le lien de la charité (1). »

Voilà comment les Evêques de Rome entendaient imposer leur ascendant pour la pacification des souverains et peuples chrétiens.

A côté des actes d'autorité, il faut placer les interventions arbitrales des Papes. C'étaient des interventions amicales, des arbitrages, par conséquent, attendu que les Papes s'interposaient, tantôt à la demande des belligérants, tantôt ils s'offraient spon-

(1) Grégoire VII et Innocent III ne furent pas les seuls Papes à justifier les interventions d'autorité auprès des belligérants. Ce passage d'une lettre de Jean XXII à Philippe V, roi de France, est péremptoire : « A coup sûr, mon fils, si vous réfléchissez avec quelque attention aux événements que peut réserver l'avenir, vous ne sauriez désapprouver ni trouver préjudiciable, pour vous-même et pour votre royaume, l'exercice du droit qui appartient au Siège apostolique d'imposer des trêves ».

Cette affirmation est faite sur un ton encore plus ferme par Eugène IV dans sa bulle invitant le monde chrétien à une croisade : « Afin, dit le Pape, que rien du côté de la Chrétienté ne mette d'entraves à la sainte entreprise, le Pape veut et ordonne, en vertu de l'autorité qu'il tient du Tout Puissant, que le monde chrétien soit en paix. »

tanément comme arbitres entre les parties. Abordons maintenant la question des sanctions. A mon avis, seules étaient munies d'une sanction les interventions d'autorité; les autres n'en avaient aucune, comme on va le voir plus loin.

Lorsque le droit de la religion et de la morale, lorsque les lois communes qui protègent l'ordre et la paix de la société chrétienne auront été l'objet de transgressions scandaleuses et obstinées, les Papes et les Conciles disposeront de sanctions spirituelles universellement redoutées : l'excommunication (1) et l'interdit.

Ce serait sortir du cadre de cette étude que de parler de ces deux peines religieuses infligées aux princes en raison d'actes qui n'avaient pas un caractère de politique extérieure. Je ne ferai donc aucun cas des excommunications ou interdits prononcés contre eux pour faits d'ordre privé tels que des divorces (2), ou d'ordre religieux tel que le mépris pour la foi chrétienne (3).

(1) Voir le *Traité des Excommunications et monitoires* de Jacques Eveillon, prêtre chanoine de l'église d'Angers-Rouen, 1712, t. I, p. 189.
Voir aussi Paul Janet, *Histoire de la science politique*, t. I, p. 384.

(2) C'est pour leurs divorces que Lothaire, Philippe I de France et Philippe-Auguste furent, tour à tour, excommuniés par les Papes Nicolas I, Urbain II et Innocent III.

Voir Fleury, *Histoire ecclésiastique*, liv. XLVIII, n° 39.

(3) Un exemple d'excommunication pour motifs d'ordre religieux fut celui de l'empereur Léon l'Isaurien. Le Pape Grégoire II, en tant que directeur suprême des consciences, déclara aux peuples d'Italie qu'ils n'étaient plus obligés de payer tribut à un empereur qui n'employait leur argent qu'à combattre la foi chrétienne alors que cet argent leur serait utile pour se défendre contre les Grecs et les Lombards, et c'est pour ce motif qu'il l'excommunia.

A. — *L'Excommunication.*

Il n'est pas oiseux d'étudier, avec quelques détails, ces peines ecclésiastiques qui ont sanctionné la plus grande partie des arbitrages internationaux du moyen âge. Et pour comprendre la raison en vertu de laquelle ces mesures étaient si redoutées, il est nécessaire d'être fixé sur les conséquences très graves qu'elles entraînaient pour ceux qui les encouraient. Je commencerai d'abord par les définir et énumérer ensuite leurs effets respectifs.

L'excommunication signifie l'exclusion totale de la communion de l'Eglise. C'est une censure ecclésiastique d'après laquelle un chrétien est retranché de la communion ou de la société des fidèles. De plus, il est privé de tous les biens spirituels qui cimentent cette communion, telles que les prières, les indulgences, les sacrements, l'assistance à la messe, la juridiction spirituelle (1).

D'où il résulte, que l'excommunication est la plus grave de toutes les sanctions spirituelles; ce qui fait que le Pape Célestin III déclare qu'après avoir infligé cette peine, l'Eglise a épuisé tous ses moyens de correction. D'autre part, le Concile de Trente (2) avertit

(1) Ces biens spirituels ne comprennent pas les biens personnels et privés, comme la foi, la grâce, les vertus, le mérite, etc. C'est que les censures sont du ressort du for extérieur et sont une conséquence de la juridiction contentieuse quoiqu'elles obligent en conscience quand elles sont encourues.

(2) Concile de Trente, sess. XXV, c. III *De Reform; Acta sanctæ, sedis, passim.*

Voir aussi les Décrétales de Grégoire, *De sententia excommunicationis*, I, V, tit. XXXIX.

les juges ecclésiastiques de n'y recourir que lorsqu'il ne leur reste plus aucun autre remède.

L'excommunication est fréquemment désignée, surtout dans les anciens canons, sous le nom d'anathème, ce qui signifie malédiction ou exécution. Le terme d'excommunication n'avait pas, primitivement, la signification restreinte, d'une censure spéciale, nettement distincte des autres peines et en particulier de la suspense et de l'interdit. Ce fut seulement vers le XII^e ou XIII^e siècle que cette expression reçut son appropriation, pour signifier une censure particulière bien distincte de la suspense et de l'interdit.

Voici les principaux effets (1) produits par l'excommunication, sous le bénéfice de quelques réserves :

1^o La privation des sacrements, en sorte que l'excommunié ne peut, sans commettre une faute grave, ni administrer ni recevoir aucun sacrement;

2^o La privation des divins offices tels que les messes, les prières publiques, les processions, les bénédictions, tant au point de vue de la célébration qu'à celui de l'assistance;

3^o La privation des suffrages communs ou des biens spirituels qui émanent des actions liturgiques et des prières de l'Eglise, en faveur des fidèles;

4^o La privation de la sépulture ecclésiastique;

5^o La privation de toute juridiction ecclésiastique, tant au for externe qu'au for interne;

(1) Voir à ce sujet le *Corpus juris canonici*, édition Richter, Leipzig 1839.

6° L'incapacité de parvenir aux dignités, bénéfices, offices et pensions ecclésiastiques, de manière que toute collation, présentation ou élection faite à cet égard est nulle de plein droit;

7° La privation des droits judiciaires et de la juridiction compétente, au for civil et ecclésiastique, en sorte que l'excommunié ne peut exercer aucun acte ayant trait aux jugements civils ou ecclésiastiques, par exemple être juge, avocat, demandeur, témoin, etc.;

8° L'interdiction de communiquer avec les fidèles, dans les relations de la vie civile et sociale, et certains témoignages de familiarité, d'amitié, de société, autant que cela est possible, sans courir le risque de quelque grave dommage. Mais il faut observer que, pour plusieurs causes raisonnables, l'Eglise, aujourd'hui surtout, tolère que les fidèles entretiennent des relations avec les excommuniés en cas de nécessité et s'il y a une utilité spirituelle pour eux (1).

Parmi les formules d'excommunication il y en avait une qui paraissait faite pour la sauvegarde de la justice internationale. Elle est conçue en ces termes : « Qu'ils soient excommuniés ceux qui n'ont pas voulu, ou qui ne voudront pas promettre la paix et la justice! Maudits eux et leurs fauteurs pour le mal! Maudites soient leurs armes! Maudits soient leurs instruments de guerre! Ils seront avec Caïn le fratricide, avec

(1) Voir le *Dictionnaire de Théologie Catholique* par Vacant et Mangenot, continué par Amann, les mots excommunication et censures ecclésiastiques.

Judas le traître, avec Dathan et Abiron qui entrèrent vivants dans l'enfer; que leurs joies s'éteignent à la face des anges, de même que ces cierges s'éteignent à vos yeux (1). »

B. — *L'Interdit.*

La seconde sanction ecclésiastique est l'interdit (2). Elle consiste dans une peine impersonnelle qui, au lieu de frapper un individu déterminé, prive un point quelconque du territoire, de certaines choses sacrées comme la réception des sacrements, la participation aux offices divins, la sépulture ecclésiastique, etc. Tantôt c'était un édifice du culte qu'on désaffectait à la suite d'un scandale qui en avait souillé les autels; tantôt c'était une ville, une province quelquefois tout un royaume où la célébration de la messe était temporairement suspendue. Dans ce dernier cas, l'interdit constitue une mesure très rigoureuse, car il atteint inévitablement des sujets innocents, en voulant punir le péché du Prince. Mais l'Eglise veut que les plaintes des sujets fassent pression sur le coupable et le décident à renoncer à son désordre.

L'interdit laisse ceux qui en sont frappés, dans la communion de l'Eglise, et par là il se différencie de l'excommunication. Celle-ci, plus grave de sa nature que l'interdit rompt, en tout ou en partie, les liens qui

(1) J. Dumas, *les Sanctions de l'Arbitrage international*, 1905, page 74, note 1.

(2) Consulter sur ce point le *Dictionnaire de Théologie catholique*, loc. cit., le mot *interdit*.

rattachent à la société des fidèles. Elle place hors de la communion de l'Eglise ceux qui en sont l'objet. L'interdit, au contraire, laisse subsister les rapports qui unissent les fidèles entre eux, ou avec le centre social. Il défend seulement quelques actes du culte et ferme certaines sources de grâces. Cela explique que l'excommunication ne peut jamais tomber que sur des coupables, tandis que l'interdit, en frappant une région ou un pays, atteint indirectement des innocents.

Les principaux effets de l'interdit jusqu'à Boniface VIII et qui relèvent, par conséquent, de l'ancienne discipline canonique, sont les suivants :

1° Les églises seront absolument fermées aux fidèles; on n'y admettra personne que pour baptiser des enfants;

2° Une seule messe y sera célébrée par semaine, le vendredi, pour consacrer la Sainte Eucharistie, pour les malades, et il n'y aura, avec le prêtre célébrant, que l'enfant qui répond à la messe;

3° Aucune messe ne sera célébrée le dimanche; au lieu de la messe, une prédication devant l'Eglise;

4° Aucune messe non plus durant la semaine sainte; le jour de Pâques seulement, les prêtres pourront dire une messe, mais privée, avec un seul servant. A Pâques on se contentera de réunir les paroissiens devant l'Eglise, pour leur annoncer la fin du carême et la permission de manger gras;

5° Aucune communion que celle des malades en

danger de mort; on ne refusera pas d'entendre les fidèles en confession, mais seulement sous le porche de l'église;

6° On ne donnera pas l'extrême onction aux malades et on ne fera aucune sépulture en terre bénite.

Boniface VIII (1293-1303) apporte certaines mitigations importantes. Avec lui, la discipline ancienne commence à se modifier et on ne se sent plus très loin de la législation actuelle. Il permet en temps d'interdit :

1° De consacrer le saint chrême le jour du jeudi saint;

2° Dans toutes les églises ou couvents, on dira les messes, on fera les offices comme auparavant, mais portes closes, sans sonnerie de cloches, et à voix basse ;

3° Aux quatre grandes fêtes de Noël, de Pâques, de la Pentecôte et de l'Assomption, les portes des églises seront ouvertes, on sonnera les cloches, on célébrera solennellement les offices : seuls les excommuniés n'y seront point admis. Martin V ajouta, plus tard, à ces fêtes, l'octave du Saint Sacrement.

En présence des effets produits par l'excommunication et l'interdit, on se rend parfaitement compte de l'ampleur et de la gravité de ces deux peines ecclésiastiques qui faisaient trembler les princes et les peuples qui en étaient menacés. Les cas suivants révèlent que certains monarques, effrayés par la perspective de ces deux censures, renonçaient à leur obstination longtemps maintenue.

Les applications de cette double sanction.

En voici des exemples (1) où à la suite des interventions d'autorité, bien entendu, furent appliquées l'une ou l'autre de ces sanctions ecclésiastiques ou simplement dictées comme mesures comminatoires.

Alexandre II (1061-1073), conseillé par Hildebrand (le futur Grégoire VII), intervient entre Harold, roi d'Angleterre, et le duc Guillaume. Il excommunie le premier pour son insoumission et envoie au second un étendard sacré.

Grégoire VII (1073-1085) excommunie Henri IV, prend parti pour Rodolphe de Souabe, soutient la Ligue lombarde et la félicite de secouer le joug de la servitude, en luttant contre Frédéric Barberousse, sorti de la voie de la justice.

Clément III (1085-1100) contraint, sous peine d'interdit, l'Angleterre et la France à se reconcilier, dans le but de rendre possible leur concours commun pour la troisième croisade.

Rien d'instructif, au point de vue de l'action pacifique de la Papauté, comme l'intervention d'Innocent III (2) (1198-1216) dans les démêlés des rois

(1) Arnaud d'Agnel, *Benôit XV et le conflit européen*, tome II. Paris, Lethielleux, 1916, p. 3 et suiv.

(2) En parlant d'Innocent III on ne peut s'empêcher de dire un mot sur l'horreur qu'il avait de l'injustice. Lorsqu'il voyait la croisade des Albigeois dégénérer en guerre de conquête, sa conscience droite se révolte et menace d'excommunier Simon de Montfort avec tous les croisés qui, l'accompagnaient.

Cf. Duchaire, *Innocent III et la Question d'Orient*. Paris, 1907, pages 101 et s....

Jean-Sans-Terre et Philippe-Auguste. Le Pape, après avoir obtenu du monarque français et de Richard Cœur-de-Lion, alors en guerre, une trêve de cinq ans, voit bientôt son œuvre rendue inutile par la mort de Richard, survenue le 6 avril 1199, trois mois après la conclusion de la trêve. Philippe-Auguste, d'humeur belliqueuse, en prend prétexte pour s'estimer délié de son serment et recommencer la lutte. Cependant, à la sollicitation du cardinal-légat Pierre de Capoue, la paix est conclue le 23 mai 1200, à la suite d'une suspension d'armes. La rupture en est presque immédiate (1).

Devant cette reprise des hostilités si préjudiciable au monde chrétien, Innocent III recourt à tous les moyens pour rétablir la concorde entre les princes ennemis : envoi de légats, menaces d'excommunication et d'interdit (2).

Trois ans après, en 1203, le Pape convoque Philippe-Auguste et Jean-Sans-Terre à son tribunal, pour juger contradictoirement leurs différends. Le roi d'Angleterre ayant fait défaut, l'Eglise abandonne sa

(1) Cette rupture est causée par le mariage de Jean-Sans-Terre avec la fille du Comte d'Angoulême, Isabelle, qui avait été promise publiquement au Comte de la Marche et même épousée par lui en secret. Le Comte lésé en secret dans ses droits, appelle de l'injustice du roi d'Angleterre à la justice du roi de France, leur commun suzerain. Comme le coupable se refuse à réparer ses torts, la guerre éclate de nouveau.

(2) Voir ce qu'a écrit Innocent III au roi de France : « De peur que le sang de tant de peuples ne retombe sur notre tête, et qu'on ne nous rende responsable de tant de morts si nous gardions le silence devant une telle détresse de la chrétienté, et si nous ressemblions à des chiens muets incapables d'aboyer, nous vous avons adressé l'abbé Casemarius, pour qu'il puisse, en toute liberté et sécurité, rétablir définitivement la paix entre vous, tout en sauvegardant, de part et d'autre, la justice. »

cause. Dix ans après, sur la plainte de Jean-Sans-Terre, Philippe-Auguste est menacé, à son tour, des censures ecclésiastiques. Le prince royal, ayant envahi l'Angleterre, est formellement excommunié d'ordre du Pape par le cardinal Galon. Et la sentence, en écartant de lui le clergé, l'oblige à se désister d'une guerre injuste.

Plus tard, Innocent III ordonne à ces deux mêmes rois de réunir une assemblée d'évêques et de grands seigneurs, pour délibérer sur le rétablissement de la paix. Devant leur opposition, les deux rois sont, tour à tour, excommuniés. De plus, le territoire entier de l'Angleterre est frappé d'interdit et Jean-Sans-Terre ne retrouve son royaume, livré aux entreprises de Philippe-Auguste, qu'en consentant à le reprendre à genoux des mains du légat Pandolf.

Grégoire IX (1227-1241) excommunie, à plusieurs reprises, Frédéric II, « persécuteur de l'Eglise et oppresseur de la liberté publique ».

Martin IV (1281-1285) intervient dans les affaires de Pierre d'Aragon. Après les Vêpres siciliennes, ce prince est excommunié et déposé par le Pape : « Il est constitué chef et meneur des rebelles, déclarait le Pontife, sa malice est apparue avec plus d'évidence et la justice de l'Eglise romaine se dresse avec plus de force contre lui. »

Boniface VIII (1294-1303) ordonne, sous peine d'excommunication, à Philippe-le-Bel, de respecter la trêve conclue avec l'Angleterre.

Eugène IV (1431-1447), dans une bulle adressée à

toute la chrétienté, dit : « Et afin que rien du côté de la chrétienté ne mette d'entraves à la sainte entreprise (la croisade), le Pape veut et ordonne, en vertu de l'autorité qu'il tient du Tout-Puissant, que le monde chrétien soit en paix; les prélats et les dignitaires de l'Eglise sont autorisés à s'entremettre pour apaiser les querelles et faire régner la paix; ceux qui s'y refuseraient devront, tout au moins, consentir à un armistice et l'observant rigoureusement. Les contrevenants seront frappés de l'excommunication si ce sont des individus, et de l'interdit si ce sont des communautés entières. »

C. — *Autres sanctions pontificales.*

a) Dispense du serment de fidélité.

b) Intervention armée des Princes chrétiens sur l'ordre du Pape.

c) Condamnation à une amende.

En dehors des mesures religieuses (excommunication et interdit) parfois insuffisantes à restituer l'ordre et la paix, les Papes disposaient d'autres sanctions d'ordre temporel auxquelles ils n'avaient recours que rarement.

Une de ces sanctions consistait dans le fait de délier les sujets du royaume du serment de fidélité qu'ils prêtaient aux rois. Si ces derniers ne répondaient pas aux appels pacificateurs des Papes, ceux-ci pour les contraindre à s'y soumettre, dispensaient leurs sujets de leur promesse de fidélité envers eux.

Voici en quels termes s'exprime Grégoire VII (1) après avoir lancé l'anathème à Henri IV : « De la part de Dieu Tout-Puissant et de ma pleine autorité, je défends à Henri, fils d'Henri, de gouverner le royaume teutonique et l'Italie; j'absous tous les chrétiens des serments qu'ils lui ont fait ou lui feront. Il est interdit à toute personne de lui rendre aucun service comme à un roi. » Aussitôt les sujets d'Henri IV l'abandonnaient; on fuyait sa présence; on redoutait la vue même de ses drapeaux, et une diète assemblée à Tibur déclare que, s'il n'obtient pas l'absolution du Pape, dans un délai déterminé, on lui désignera un successeur. Henri IV ne put que s'y résigner et de la façon la plus humble.

Si, en dépit de cette peine, les monarques persistaient dans leur résistance le Pape allait jusqu'à les déposer. C'est ainsi que Othon IV et Frédéric II furent successivement déposés par Innocent III (1198-1216) et Honorius III (1216-1227) (2).

Une seconde sanction résidait dans l'appel du Pape adressé aux princes chrétiens (3) contre les souverains

(1) Si Grégoire VII, après une longue attente, s'est décidé à excommunier l'Empereur Henri IV et à délier ses sujets du serment de fidélité, c'est uniquement pour l'empêcher de distribuer les évêchés à sa guise en pratiquant la simonie. C'est ce qui a fait dire à un incrédule, le positiviste Auguste Comte : « Dans ces combats si mal jugés, le clergé n'avait alors d'autre but que de garantir de toute usurpation temporelle le libre choix normal de ses propres fonctionnaires ; ce qui, certes devrait sembler maintenant la prétention la plus légitime et même la plus modeste. »

(2) S. Thomæ, Opusc. XX, lib. III, cap. X.

De même le Pape Zacharie (741-752) déposa le roi des Francs et délia tous ses vassaux de leur serment de fidélité.

(3) M. Ernest Lavisse écrit à ce sujet : « L'Eglise... cherchait un nouveau peuple de Dieu, qu'elle pût charger de l'œuvre de Dieu. »

Vue générale de l'histoire politique de l'Europe, page 27.

coupables. Cela ressort manifestement de la Bulle (1) d'Innocent III de 1215 où il évoque le recours au bras séculier, c'est-à-dire l'intervention armée des rois chrétiens contre les perturbateurs de la paix qui se riraient des censures ecclésiastiques. C'est cet appel qui enjoignait aux monarques chrétiens, par devoir de conscience religieuse, de se faire les exécuteurs d'une juste sentence et de tirer l'épée pour l'œuvre sainte de la revanche du droit; sauf à concéder aux rois ou aux princes intervenants pour leurs dépenses militaires, le bénéfice des impôts réservés à la croisade ou la jouissance d'un décime des revenus ecclésiastiques dans tout le royaume. C'est ainsi que le Pape Alexandre IV ordonne une expédition policière pour obtenir la soumission d'Ezzelin de Romano, le tyran sanguinaire dont les cruautés désolaient la Lombardie. De même, Martin IV fait appel au roi de France, contre le roi d'Aragon, convaincu d'avoir troublé la paix, en soutenant les Siciliens révoltés contre Charles d'Anjou. Et non content d'excommunier le prince rebelle, il le prive de son royaume pour le donner à la France. Certes, peu de guerres étaient aussi justifiées que ces opérations de police humanitaire.

Enfin, une troisième sanction se traduisait par une condamnation pécuniaire à la charge de celui qui

(1) La Bulle d'Innocent III, de 1215, avait pour but de contraindre les princes du peuple chrétien à faire régner la paix générale. Le Pape charge les évêques d'imposer aux belligérants soit la paix, soit des trêves solides. Il menace les rebelles de l'excommunication pour leur personne et de l'interdit pour leurs terres et s'ils ne prenaient pas en considération ces peines ecclésiastiques ils s'exposeraient à voir se liguier contre eux, par ordre du Pape, tous les autres princes chrétiens pour les contraindre à rétablir la paix.

manquerait à ses engagements. Nous trouvons dans le compromis de 1290, entre Edouard, roi d'Angleterre, et Philippe-le-Bel, roi de France, une application de cette sanction. Aux termes de cette convention, on devait soumettre à l'arbitrage du Souverain Pontife toutes les contestations soulevées entre les deux Couronnes. Le Pape rend, en effet, deux sentences ordonnant des restitutions des terres réciproques et décide deux mariages entre les familles de France et d'Angleterre. L'exécution était assurée par une peine de 1.000 marks d'argent.

Autre exemple : en 1353, les archevêques de Mayence et de Cologne, désignés par le Pape Innocent VI, décident par arbitrage entre l'évêque de Bamberg et les deux Rupert, comtes palatins du Rhin, de la possession des forteresses d'Hartenstein et de Niedenstein. Les archevêques menacent, d'une peine de mille marks-or, celui qui contreviendrait à leur jugement.

* *

Ces interventions d'autorité, dont on pourrait multiplier les exemples et qui mettaient les Evêques de Rome dans la nécessité d'user de toutes les armes spirituelles et au besoin, des armes temporelles, se font de plus en plus rares, à mesure qu'on s'éloigne du moyen âge et que la foi devient moins vigoureuse. Elles engageaient trop la Papauté qui ne trouvait plus, chez les princes et dans les peuples, la docilité d'antan. Les peines ecclésiastiques, dont le Saint-Siège n'a

d'ailleurs jamais abusé (1) à l'égard des princes, ne sont plus admises de nos jours, qu'en matière strictement religieuse, comme le sont la défense du dogme ou de la morale contre les hérétiques et la sauvegarde des personnes consacrées à Dieu et des biens ecclésiastiques.

Au Moyen Âge l'application de ces sanctions d'ordre spirituel était d'un usage commun et étendu. En ces siècles de foi, où le pouvoir judiciaire de l'Eglise était religieusement reconnu et accepté par tous, on y recourait pour toutes sortes de délits et de litiges d'ordre interne et international. Au XIV^e et au XV^e siècle, dans la plupart des contrats de vente, de location ou de prix-fait, il est stipulé qu'en cas de contestations, les parties contractantes pourront porter le débat devant les tribunaux ecclésiastiques.

Dans les délibérations des communautés (on dirait aujourd'hui des municipalités) des villes importantes, telles qu'Avignon, Arles ou Marseille, il est souvent question des censures encourues par les magistrats communaux, pour des motifs qui nous étonnent aujourd'hui. Un fournisseur de la ville ne peut-il obtenir un règlement de comptes, en désespoir de cause il s'adresse au for de l'Eglise. La communauté récalcitrante se résoud à payer ses dettes, pour échap-

(1) Contrairement aux affirmations de certains auteurs tendancieux qui, n'appartenant pas à l'Eglise romaine, s'érigent en adversaires contre les Papes et soutiennent que ces mesures n'ont pas toujours été suffisamment justifiées. Rien n'est plus faux, car à regarder les choses d'ensemble et en tenant compte de l'importance des causes que les Papes avaient alors à défendre, leur conduite se justifie pleinement aux yeux de toute conscience droite.

per à la sentence d'excommunication ou d'interdit dont elle est menacée. D'autres fois, ce sont les plaintes de bourgeois ou de nobles, au sujet de la méconnaissance de leurs droits et privilèges qui sont soumises à la juridiction ecclésiastique.

Cet usage d'amener ses débiteurs et ses ennemis à réparer leurs torts, par la perspective de peines spirituelles disparu de nos jours, était général et ne choquait personne. Il se pratiquait non seulement dans les querelles d'individu à individu et de famille à famille, mais encore dans les conflits de ville à ville. C'était le moyen, à la fois, le plus prompt et le plus sûr de se faire rendre justice, aussi était-on porté à en user et même à en abuser.

Rien de plus naturel qu'une coutume universellement admise en pays chrétiens, ait exercé une influence sur les rapports du Saint-Siège avec les rois et les peuples. Rien d'étonnant qu'elle ait contribué à faire accepter les interventions d'autorité des Papes, en matière de justice. De même que le geste de l'évêque excommuniant un voleur ordinaire était jugé utile et bon, de même celui du Pape condamnant ces grands injustes et tyrans, qu'ont été parfois les princes, était reconnu nécessaire pour la paix des nations.

Cette mentalité d'autrefois portait les peuples et les rois à se soumettre aux décisions du Pontife romain, alors même qu'elles leur étaient défavorables. Pourtant, si des évêques ont usé quelquefois inconsidérément de leur pouvoir judiciaire, les Papes, et c'est une justice à leur rendre, ne s'en sont servis qu'avec une

sage réserve, surtout dans leurs interventions auprès des chefs d'Etat (1).

Quand on suit les phases des luttes que les Papes ont soutenues, en faveur du droit et de la justice contre les empereurs d'Allemagne, les rois de France et d'Angleterre, on est surpris de leur extrême lenteur à passer des menaces aux actes. Ils ne se décident à jeter l'interdit sur un royaume et à frapper d'excommunication un monarque, qu'après toutes sortes de démarches directes ou indirectes qui durèrent parfois longtemps. Innocent III exprime, à cet égard, la conduite traditionnelle du Saint-Siège, quand il blâme sévèrement l'archevêque latin d'Athènes d'avoir excommunié à la légère le seigneur de Négrepont, Ravano dalle Carcere, de nationalité lombarde (2) : « Sans doute, écrit-il au prélat, le nerf de la discipline ecclésiastique est nécessaire pour triompher de l'insolence des méchants, mais il faut se garder d'en user pour opprimer l'innocence. Les peines de l'Eglise servent à corriger les pécheurs, nullement à accabler ceux dont la conscience est sans reproche. Nous défendons à ta Fraternité d'anathématiser le seigneur de Négrepont, ou d'interdire sa terre, sans une raison évidente et légitime. »

(1) Quand un Pontife, après avoir employé la persuasion et la douceur, n'arrêtait pas, selon ses vœux, l'effusion du sang, il recourait à des moyens énergiques : excommuniant les princes sourds à sa voix et jetant l'interdit sur leurs Etats.

(2) Voir A. Duchaire, *Innocent III et la Question d'Orient*, pages 198 et suiv.

SECTION III.

*L'absence de Sanctions dans les Interventions
arbitrales des Papes.*

A côté des interventions d'autorité, dont je me suis occupé jusqu'ici, où le Pontife romain s'érige en juge des conflits des rois, les menaçant et les frappant, au besoin, de peines ecclésiastiques, se trouvent celles où il intervient en qualité de conseiller et d'arbitre. Tantôt il offre de lui-même sa médiation, tantôt elle lui est demandée par les belligérants; mais dans un cas comme dans l'autre, l'action pontificale, au lieu de s'imposer d'une façon forte, s'exerce d'une manière douce et, pour ainsi dire amicale. Il convient de rappeler la raison pour laquelle le Saint-Siège a souvent joué le rôle d'arbitre entre les différents princes et chefs d'Etat. La cause déterminante de l'empressement des souverains à soumettre leurs contestations aux Papes fut la certitude que les contendants avaient de trouver dans les sentences papales des solutions justes équitables, solides, et absolument loyales.

Comme exemples d'interventions arbitrales, je cite brièvement les suivants :

Au commencement du V^e siècle, un Pape intelligent et actif, Innocent I (401-417), essaye de sauver Rome menacée par le roi des Wisigoths, Alaric I (1). Le Pontife reçoit à Ravenne la triste nouvelle de la prise et de la dévastation partielle de Rome, pendant qu'il

(1) Alaric, respectueux de l'autorité des évêques, engageait ceux-ci à s'employer pour la paix auprès de l'empereur.

était occupé à une ambassade pour prévenir ce malheur. Revenu en toute hâte dans sa ville, il s'applique à réparer les maux causés par les barbares.

En 452, Léon I (440-461), malgré le danger qu'il courait, va trouver en personne Attila, roi des Huns, dont les hordes menaçaient Rome. Touché par les paroles aimables que lui adresse le plus haut Représentant du sacerdoce venu personnellement auprès de lui, Attila ordonne la cessation immédiate des hostilités et retire ses troupes jusqu'au Danube (1).

A la fin de l'année 592, la Ville Eternelle est saccagée par les Lombards, qui tuent de nombreux habitants et en mutilent beaucoup d'autres. Grégoire le Grand (590-604) obtient par sa médiation le retrait de l'armée lombarde (2).

Grégoire II (715-731), après avoir sauvé Rome, réconcilie avec la cour de Constantinople la ville de Ravenne, qui s'était soustraite à l'autorité de son représentant officiel, l'exarque Eutychius.

Au VIII^e siècle, le Pape Zacharie (741-752) arrête à plusieurs reprises le roi des Lombards, Luitprand, dans ses entreprises belliqueuses. Il l'amène par la

(1) Cf. Hartmann Grisar, S. J., trad. par E.-G. Lejos. *Histoire de Rome et des Papes au moyen âge*. Paris, 1906, vol. I, pages 76-77.

(2) La péninsule italique, avec ses divisions politiques et le caractère exalté de ses habitants, était le théâtre de conflits continuels. Les villes luttaienl entre elles, à l'exemple des Etats, et, dans chaque cité de quelque importance, des factions se disputaient le pouvoir. Si des Papes se sont désintéressés de ces luttes si néfastes à l'Italie, la plupart ont cherché à y porter remède, et plusieurs ont rempli, avec autant de zèle que de succès, leur mission d'apaisement si conforme à leur ministère pastoral.

douceur à rendre aux populations italiennes (1) les villes d'Amérie, d'Horta, de Polimartium et de Bléra, avec les patrimoines de Sabine, de Narmi, et d'Ancône. Il le détermine aussi à mettre en liberté un grand nombre de captifs (2).

Etienne II (752-757), adresse à Pépin le Bref un message où, après l'avoir remercié dans les termes les plus flatteurs des services rendus à l'Eglise, il l'exhorte à conclure la paix avec Ratchis, le nouveau roi des Lombards, l'assurant des bonnes dispositions de ce prince à son égard.

Grégoire IV (827-844) intervient dans les dissenti-ments survenus entre l'empereur Louis et ses trois fils. Convaincu de la justice des revendications de ces derniers contre leur père, qui annulait sans motif valable les engagements pris envers eux, le Pape venu en France prend fait et cause pour Lothaire et ses deux frères Louis et Pépin. Mais, loin de les pousser à la rébellion et à la guerre, il tente l'impossible pour conjurer ce malheur (3).

(1) Il est glorieux pour l'Eglise de voir les populations italiennes, avec leurs magistrats impériaux et municipaux recourir au Saint-Siège comme à leur unique refuge et y trouver assistance et protection dans les conjectures difficiles qu'elles traversent à cette époque si troublée de leur histoire.

(2) La libération des prisonniers de guerre, tant civils que militaires, a été l'objet de la préoccupation constante des Papes comme elle l'était de Benoît XV durant la grande guerre 1914-1918. Un exemple intéressant à ce point de vue est l'échange de prisonniers chrétiens contre des prisonniers musulmans qu'obtint de Saladin le Pape Lucius III en 1182.

(3) Voici ce qu'a écrit entre autres l'Archevêque de Lyon, Agobard, à l'empereur Louis, au sujet de la prochaine arrivée de Grégoire IV en France pour le réconcilier avec ses fils : « Sans doute, si le Pape vient maintenir sans raison et avec des intentions belliqueuses, il mérite

Quelques années plus tard, des dissensions surgissent entre Louis de Bavière, Charles le Chauve et Lothaire. Le Pape cherche à réconcilier les trois frères sans y être parvenu. La paix n'est conclue entre les trois princes que deux ans après l'horrible carnage de Fontenay (1).

Cédant aux prières des sénateurs de Ravenne, Nicolas I (858-867) rétablit le bon ordre dans cette ville et parmi les peuples de l'Emilie et de la Pentapole.

Adrien II (867-872) est choisi par le prince Carloman comme arbitre entre lui et Charles le Chauve, son père (2).

L'empereur grec de Constantinople recourt à la médiation de Jean X (914-928), dans ses démêlés avec le roi des Bulgares.

Le Pape Jean XV (985-996), heureux d'annoncer à l'univers qu'il a réconcilié par son arbitrage deux princes Ethelred, roi des Saxons d'Occident et le marquis Richard, parvient à leur faire accepter une clause conçue en ces termes : « si l'un d'eux, faisait quelque chose d'injuste contre l'autre, il le réparerait par une digne satisfaction, de manière à maintenir, à jamais inébranlable, cette paix confirmée par les serments réciproques. »

d'être combattu et repoussé, mais si son but, en venant, est de renouer entre vous et vos fils les liens de la paix, et de rétablir un état de choses fait par votre autorité, avec l'assentiment de l'empire et la confirmation du Siège Apostolique, son dessein dans ce cas est raisonnable, sa venue opportune, et vous devez lui obéir... »

(1) Cf. Fernand Mourret, *Histoire générale de l'Eglise; l'Eglise et le monde barbare*, page 383.

(2) Hergenrœther, *Histoire de l'Eglise*, t. III, pages 209-210.

Le Pape Léon IX (1048-1054), est moins heureux dans l'entremise entre l'empereur d'Allemagne, Henri, et le roi de Hongrie, André, que ne l'a été son prédécesseur Jean XV dans sa médiation entre le duc de Normandie et le roi d'Angleterre. Mais si ses efforts ne sont pas couronnés du même succès, ils n'en demeurent ni moins grands, ni moins méritoires.

La douce intervention de Victor II (1054-1057) rapproche le comte de Baudouin de Flandre et le duc Godefroy de Lorraine de la veuve d'Henri III, l'impératrice Agnès et du jeune héritier de la couronne impériale.

Le duc de Bohême Vratislas soumet au jugement de Grégoire VII (1073-1085) ses querelles avec son frère Jaromir. Le Pape s'entremet également pour rétablir la concorde entre le roi de Dalmatie et le chevalier Vézelin résolu de prendre les armes contre lui.

Henri IV d'Allemagne, après avoir persécuté les Papes durant quarante ans, tombé dans le malheur, par trois fois, prie Pascal II (1099-1118) d'intervenir entre lui et son fils.

Callixte II (1119-1124) est au nombre des grands pacificateurs par son utile intervention entre les rois de France et d'Angleterre à propos du riche duché de Normandie. Le prince, en faveur duquel intervient le Pontife, est Robert, qui venait d'être dépouillé de ce duché par son frère Henri d'Angleterre. Ce duc, comme l'explique au Pape le souverain anglais, est incapable de gouverner quelque pays que ce soit : aussi Callixte II finit-il par tenir pour nécessaire sa

déchéance, et par consacrer par son acceptation le fait accompli.

Célestin II (1124-1130), au lendemain de son élection, reçoit les ambassadeurs de Thibault de Champagne, qui lui demandent de ménager la paix entre le comte, leur maître, et le roi de France, Louis le Jeune.

Adrien IV (1154-1157), cimente la paix et l'alliance entre les rois de France et d'Angleterre, en faisant épouser au fils aîné d'Henri une fille du monarque français.

Alexandre III (1159-1181) est pressé par Henri II d'Angleterre d'intervenir entre lui et ses fils révoltés contre lui.

Lors du séjour de Frédéric Barberousse, dans la péninsule italique en 1184, un grand nombre de prélats et de princes prient Lucius III (1181-1185) d'obtenir de l'empereur, la grâce d'Henri le Lion, duc de Saxe et de Bavière, privé de ses Etats et condamné à un exil perpétuel.

Clément III (1187-1191) réconcilie les rois de France et d'Angleterre par l'habile entremise de son légat Guillaume de Tyr.

Innocent III (1198-1216), dont on a étudié les multiples interventions d'autorité, est l'un des Pontifes les plus fréquemment choisis par les rois comme arbitre, dans leurs contestations et leurs disputes.

Pierre d'Aragon sollicite son action, acceptée de tous, dans le but de liguer ensemble les princes de la péninsule ibérique contre les Sarrasins d'Espagne.

Les deux compétiteurs au trône de Norvège, Inge et Philippe, recourent au Saint-Siège pour décider en dernier ressort de la légitimité de leurs prétentions.

Les deux princes Swerker III et Iric, qui se disputent le royaume de Suède, en appellent au Pape, dont les interventions tendent à faire cesser des rivalités semblables en Hongrie, en Danemark et en Pologne.

Les rois de Danemark, de Suède, de Pologne et de Bohême recourent à Honorius III (1216-1227) pour éteindre les discordes, qui désolent leurs royaumes.

Au milieu du XIII^e siècle, le nord de l'Europe doit sa pacification au caractère conciliant d'Alexandre IV (1254-1261). D'accord avec le Souverain Pontife, les évêques de Danemark et de Norvège arrêtent une guerre d'extermination entre ces deux pays. Comme des luttes sanglantes existaient entre la Suède et le Danemark au sujet de la province de Sconing, le Pape contribue à y mettre fin en facilitant le mariage du souverain suédois Waldemar avec la princesse Sophie, sœur du monarque danois Christophe, unis par des liens de consanguinité.

Grégoire X (1271-1276) tente un grand effort de pacification entre les villes d'Italie en 1272. Un légat, Vicedomo, son neveu, parcourt en son nom la péninsule prêchant le devoir de la réconciliation, dont il montre les avantages ainsi que les périls et la ruine auxquels leurs querelles intestines les exposent.

Boniface VIII (1294-1303) mérite d'être compté parmi les grands pacificateurs de son temps. Il pro-

cure la paix à la France avec l'Aragon et s'applique à la lui faire obtenir avec toutes les Puissances. Apprenant qu'Edouard d'Angleterre soulève contre Philippe le Bel, le comte de Flandre et le roi des Romains Adolphe, le Pape envoie à ce dernier et au monarque anglais des légats, avec des lettres où il leur reproche de guerroyer contre un souverain catholique, les pressant de cesser leurs attaques contre le roi de France et de conclure avec lui la paix ou, tout au moins, une longue trêve.

En 1340, le grand Khan des Tartares, Usbec, adresse à Benoît XII (1334-1342) une lettre d'amitié accompagnée de présents magnifiques. Le Souverain Pontife répond en lui proposant son arbitrage, afin de prévenir les guerres qui pourraient se produire entre Tartares, Hongrois et Polonais, au sujet de la détermination des frontières.

Durant la guerre de cent ans, six Papes travaillent successivement avec un zèle admirable et non sans succès, au relablisement de la paix entre la France et l'Angleterre : Benoît XII (1334-1342), Clément VI (1342-1352), et Innocent VI (1352-1362), durant la première période; Urbain V (1362-1370) et Grégoire XI (1370-1378), pendant la deuxième; enfin Martin V (1417-1431), durant les deux dernières années.

Eugène IV (1431-1447) s'interpose entre Alphonse d'Aragon et Louis d'Anjou, tous deux candidats au trône de Naples.

Un Pape remarquable par son esprit conciliateur est Nicolas V (1447-1455). Les ambassadeurs étrangers

font l'éloge de son humeur pacifique dans les premières dépêches adressées à leurs gouvernements, lors de son élection. Il apaise la querelle de Jean Hunyade, gouverneur du royaume de Hongrie, et du capitaine de l'empire Gislira. Il offre sa médiation à la France, à l'Angleterre, aux Etats de la péninsule italique et à la plupart des Puissances de la chrétienté.

Nous arrivons ainsi à la fin du moyen âge et ce serait dépasser les limites de ce chapitre consacré à l'étude des arbitrages de cette période que de continuer l'énumération de ces accomodements au delà de l'époque médiévale.

* * *

Si cette série d'interventions arbitrales paraît quelque peu longue, c'est parce qu'elle renferme les plus grandes figures pacificatrices du moyen âge. Ces cas cités entre mille, démontrent de la façon la plus évidente, combien les Pontifes romains furent mêlés aux événements politiques et y exercèrent leur zèle apostolique et leur influence salutaire. Ils prouvent aussi combien ils furent au moyen âge, la clé de voûte du droit international. Depuis, les Papes ne firent que suivre les traces de leurs prédécesseurs et n'épargnèrent aucun effort, pour la cause de la paix du monde. Nous avons encore le souvenir de l'admirable activité de Léon XIII, de Pie X et enfin de la dernière figure disparue, Benoît XV, qui fut, au cours de la grande

tourmente, l'apôtre infatigable et désintéressé de la paix, de la justice et de la charité (1).

Dans les exemples nombreux d'interventions arbitrales des Papes que je viens d'exposer les historiens ne font allusion à aucune espèce de sanction. Ce silence se traduit, à mon avis, par l'absence de toute mesure sanctionnaire affectant cette catégorie d'interventions. Il s'agissait en l'espèce d'interventions gracieuses ne comportant aucune obligation de soumission aux arrangements pontificaux. Au reste, dans certains cas, les parties litigantes qui déféraient leur dissension au Saint-Siège, n'appartenaient pas à la confession catholique comme le Tsar de Russie et le Khan de Perse et, par conséquent, les censures ecclésiastiques ne pouvaient pas avoir de prise sur eux.

Il en fut autrement, comme nous l'avons vu, des interventions d'autorité précédemment développées. Celles-ci témoignent comment les Papes qui alors pouvaient commander aux rois, surent user de leur autorité, pour rappeler aux puissants, en termes énergiques, le droit de la justice outragée dans leurs guerres et pour condamner, au besoin, les coupables. Elles marquent, d'autre part, que les sanctions ecclésiastiques ne furent pas d'un effet complètement illusoire. La terreur d'un anathème suffit parfois à paralyser tous les courages. Grégoire VII n'eut qu'à ouvrir la bouche pour réduire Henri IV à l'impuissance. C'est

(1) Lire l'Encyclique « Pacem » de Benoît XV pour la paix du monde. Lire aussi Arnaud d'Agnel, *Benoît XV et le conflit européen*.

alors qu'on vit le fier successeur d'Auguste et de Charlemagne, ramper aux portes du château de Canossa vêtu d'un simple cilice et pieds nus dans la neige jusqu'au jour où Grégoire VII l'admit à lui baiser l'orteil (1).

Nul ne conteste que les interventions pontificales ont prévenu bien des conflits, conclu bien des arbitrages, limité l'extension des horreurs de la guerre et représenté, dans le sens de la réduction du fléau, la tentative la moins infructueuse dont fassent mention les annales du genre humain. Et pourtant combien l'efficacité du remède demeura partielle et relative ! Combien de fois, l'intervention des Papes ne fut-elle pas impuissante à empêcher les odieuses tueries ! Combien de fois, ne rencontra-t-elle pas la rébellion insolente et armée, longtemps victorieuse des princes ou des peuples prévaricateurs !

Que l'on consulte simplement la table des matières d'une histoire de l'Eglise ou de l'Europe, à la plus belle époque du Moyen Age aux XII^e et XIII^e siècles et l'on verra nombre de guerres fratricides entre peuples chrétiens que ne parvint pas à conjurer, l'organisation catholique de la chrétienté médiévale dont l'histoire nous paraît deux fois instructive : et par les magnifiques institutions que l'Eglise fit naître et grandir, pour la sauvegarde de la paix conforme au droit, et par le caractère précaire et imparfait des résultats

(1) Lire Prévost-Paradol, *Essai sur l'histoire universelle*, tome II, page 135 et suiv.

obtenus malgré un ensemble, exceptionnellement heureux, de conditions morales et sociales, pour favoriser leur succès.

* * *

Quelle que soit l'influence historique et religieuse des sanctions ecclésiastiques, on conviendra que le droit des gens s'est passablement laïcisé, et qu'il était indispensable qu'il en fût ainsi. Les rapports internationaux sont nécessairement des rapports universels qui comprennent dans leur champ d'application des peuples de religions différentes. Ces censures spirituelles, qui peuvent être efficaces vis-à-vis des uns, sont sans effet à l'égard des autres (1). Elles ne peuvent être utilement invoquées que dans les relations de ceux qu'unit une même foi. Par contre, elles manquent totalement d'autorité vis-à-vis de ceux qui n'ont aucune croyance ou professent des dogmes dissemblables : tant il est vrai que tous les projets d'union fédérale qui ont invoqué le prestige moral de l'idée religieuse se sont prudemment limités aux Etats d'un même culte. Dans le Grand Dessein d'Henri IV (2), il était indiqué que l'on tendait à l'établissement d'une « grande et magnifique République très-chrétienne... composée de tous les Etats et Dominations de l'Europe

(1) Toutefois, dit M. Dumas, si les adeptes des divers cultes s'entendaient pour avoir un organe commun, ainsi qu'il a été proposé au Congrès des Religions tenu à Chicago en 1893, la censure de cet organe universel et inter-confessionnel pourrait constituer une sanction efficace à l'égard des gouvernements qui tiennent à la moralité de leurs actes.

(2) Voir les détails de ce projet dans Partie II, Chapitre III, section II de la présente étude.

qui font profession du nom du Christ. » Le Projet proposé par l'abbé de Saint-Pierre (1) stipulait à la fin de son premier article que tous les souverains chrétiens étaient invités à entrer dans la grande alliance. Le Projet de paix perpétuelle du landgrave Ernest de Hesse-Rheinfels n'admettait également dans la société des souverains que des princes catholiques. L'ouvrage où il est exposé est connu d'ailleurs sous un nom caractéristique : *Le Catholique discret*. Mêmes restrictions dans le Projet d'Etat européen, publié en 1710 par l'Anglais John Bellers.

D'autres esprits comprenaient et affirmaient que puisque le droit est un attribut naturel de l'homme, quels que soient ses sentiments religieux, il serait injuste de vouloir limiter à une seule confession les avantages et les sanctions de la justice internationale. Emeric Crucé (2) est peut-être, dans l'ordre des temps, le premier pacifiste chez qui l'on trouve cette intuition. Dans son ouvrage sur l'établissement d'une union universelle, qui parut sous le titre de *Nouveau Cynée*, en 1623, il exprime l'idée d'admettre dans cette union les Turcs, les Perses, les Chinois, les Ethiopiens et les Indiens. Il ose déclarer que les différences de religion, pas plus que les différences de nationalité, ne peuvent légitimer la guerre.

Un an à peine après l'apparition du *Nouveau Cynée*,

(1) Son projet est exposé dans Partie II, Chapitre III, section VII de cette étude.

(2) Son projet est exposé dans Partie II, Chapitre III, section III de cette étude.

le Hollandais Grotius (1) publia son célèbre traité *De jure belli et pacis*, qu'on cite habituellement comme le plus ancien ouvrage du droit des gens. On était alors en pleine guerre de Trente ans. L'enjeu de la lutte était la liberté de conscience. Grotius mit l'occasion à profit et prouva que le droit international, comme le droit interne, doit être égal pour tous et qu'il ne dépend ni de l'origine, ni de la croyance des parties.

William Penn (2), qui avait organisé la Pensylvanie sur les bases d'un gouvernement sans violence, écrit son Essai pour l'établissement d'une diète européenne. Or, il y réclamait une place pour les Turcs (3) en ajoutant que la chose était juste et bienséante (4).

Ce point de vue devait peu à peu se généraliser. Dans la *Déclaration du droit des gens*, qu'il présenta à la Convention le 18 juin 1793, et dont il fit voter l'impression en avril 1795 (5), l'abbé Grégoire affirmait l'égalité des peuples sans distinction de croyances. Et lorsque, dix ans plus tard, Châteaubriand déclara que le chef-d'œuvre de la politique serait un Tribunal européen, qui jugeât au nom de Dieu les nations et les monarques (6), il ne laissa pas sous-

(1) Ses idées sont exposées dans Partie II, Chapitre III, section IV de cette étude.

(2) Voir les détails de son projet dans Partie II, Chapitre III, section V de la présente étude.

(3) *An essay towards the present and future Peace of Europe*, page 9.

(4) Développant sa pensée, Penn avouait d'ailleurs que la constitution d'une diète européenne servirait principalement à réhabiliter les nations chrétiennes aux yeux des infidèles qui avaient été si souvent victimes de leurs brutalités, notamment au cours des croisades.

(5) Ce vote fut rapporté presque aussitôt en présence des réserves du Comité du Salut Public, dont Merlin s'était fait l'interprète.

(6) Voir Châteaubriand, *Le Génie du Christianisme*, t. III, page 310.

entendre que ce tribunal dût restreindre sa compétence aux peuples catholiques.

En 1815, la Sainte-Alliance se constitua sur des bases exclusivement chrétiennes (1). Mais la largeur d'esprit n'y perdait pas tous ses droits, puisqu'il s'y trouvait un catholique, l'empereur d'Autriche, un protestant, le roi de Prusse, et un Grec orthodoxe, l'empereur de Russie.

Hier les deux Conférences de La Haye de 1899 et surtout de 1907 étaient ouvertes à un grand nombre

(1) Il n'est pas inutile d'en rappeler intégralement les termes :

« Au nom de la Très sainte et indivisible Trinité, Leurs Majestés l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, par suite des grands événements qui ont signalé en Europe le cours des trois dernières années, ayant acquis la conviction intime qu'il est nécessaire d'asseoir la marche à adopter par les Puissances sur les vérités sublimes que nous enseigne l'éternelle religion du Dieu sauveur, déclarent solennellement que le présent Acte n'a pour but que de maintenir à la face de l'univers leur détermination inébranlable de ne prendre pour règle de leur conduite, que les préceptes de cette religion sainte. En conséquence, Leurs Majestés sont convenues des articles suivants :

Article 1er. — Conformément aux paroles des saintes Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de se regarder comme frères, les trois monarques demeureront unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble, et, se considérant comme compatriotes, se prêteront en toute occasion et en tout lieu, assistance, aide et secours.

Article 2. — En conséquence, le seul principe en vigueur, soit entre lesdits gouvernements, soit entre leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement service ; de se témoigner, par une bienveillance inaltérable, l'affection mutuelle dont ils doivent être animés ; de ne se considérer tous que comme membres d'une nation chrétienne ; les trois princes alliés ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués de la Providence pour gouverner trois branches d'une même famille, confessant ainsi que la nation chrétienne, dont eux et leurs peuples font partie n'a réellement d'autre souverain que Celui à qui seul appartient en propriété la puissance, parce qu'en Lui seul se trouvent tous les trésors de l'amour, de la science et de la sagesse infinis, c'est-à-dire Dieu, notre divin Sauveur Jésus-Christ, le Verbe du Très-Haut, la parole de vie.

Article 3. — Toutes les Puissances qui voudront solennellement avouer les principes qui ont dicté le présent Acte seront reçues avec autant d'empressement que d'affection dans cette Sainte Alliance. »

de Puissances d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Aujourd'hui, la Société des Nations est en principe accessible aux peuples des cinq continents.

Voilà, en abrégé, comment se laïcisa progressivement le droit international et une fois ce caractère laïque reconnu, c'en était fait des sanctions ecclésiastiques. On peut donc en conclure combien est enviable et combien est difficile à réaliser, surtout dans un monde agrandi et divisé de croyances non moins que d'intérêts, l'établissement efficace d'une législation d'une magistrature et des sanctions internationales.

* * *

L'opinion de certains auteurs sur la juridiction pontificale.

Pour en terminer avec l'étude des interventions des Papes, il reste à demander aux auteurs leur opinion sur l'autorité et l'impartialité de la juridiction papale.

Des publicistes protestants notamment reconnaissent que le salut du monde civilisé a été l'œuvre de la politique médiatrice des Papes

« Dans le moyen âge — écrit M. Ancillon (1) — il n'y avait pas d'ordre social, la Papauté seule sauva peut-être l'Europe d'une entière barbarie; elle créa des rapports entre les nations les plus éloignées; elle fut un centre commun, un point de ralliement pour les Etats isolés; elle se plaça entre le tyran et la victime;

(1) *Tableau des révolutions*, intr., pages 133 et 137.

et, rétablissant entre les nations ennemies des relations d'intérêt d'alliance et d'amitié, elle devint une sauvegarde pour les familles, les peuples et les individus.»

Le presbytérien, M. Robertson, cité par le ministre protestant M. P. de Joux (1), fait en termes différents la même remarque : « La monarchie pontificale apprit aux nations et aux rois à se regarder mutuellement comme compatriotes, comme étant tous également sujets du sceptre divin de la religion ; et ce centre d'unité religieuse a été, durant des siècles nombreux, un vrai bienfait pour le genre humain. »

Un autre auteur, M. Sismondi (2) oppose à l'esprit de division de la féodalité l'esprit d'unification du Saint-Siège : « Au milieu de ce conflit de juridictions seigneuriales, dit-il, le Pape se montrait le seul défenseur du peuple, le seul pacificateur des discordes des grands. La conduite des Pontifes inspirait le respect, comme leurs bienfaits méritaient la reconnaissance. »

D'après le ministre, M. Coquerel (3), si les rois ont accepté dans leurs luttes la médiation du Vicaire de Jésus-Christ, s'ils se sont soumis à ses ordres, ou inspirés de ses conseils, au point de vue politique, c'est parce qu'il y allait de leur indépendance : « Le pouvoir papal, disposant des couronnes — écrit-il — l'empêchait de devenir atroce ; aussi, dans ces temps de ténèbres, ne voyons-nous aucun exemple de tyrannie

(1) P. de Joux, *Lettres sur l'Italie*, page 380.

(2) Sismondi, *Histoire des Républiques italiennes*, t. I, page 130.

(3) Coquerel, *Essai sur l'histoire du Christianisme*, page 75.

semblable à celle de Domitien. Un Tibère était impossible, Rome l'eût écrasé. Les grands despotismes arrivent quand les princes se persuadent qu'il n'y a rien au-dessus d'eux ; c'est alors que l'ivresse du pouvoir illimité enfante les plus atroces forfaits. »

Guizot (1) — et c'est toujours un protestant qui parle — juge ainsi l'action de la Papauté au moyen âge : « A tout prendre, dit-il, c'est elle et elle seule qui, au nom de la religion, de la morale, des droits naturels de l'humanité, des droits généraux de la chrétienté, est intervenue entre les Etats divers, entre les princes et les peuples, entre les forts et les faibles pour rappeler et recommander la justice, la paix, le respect des engagements, les devoirs et les ménagements mutuels, posant ainsi contre les prétentions et les dérèglements de la force, les principes du droit international. »

L'auteur anglais Ward (2) déclare que « la Papauté au moyen âge prépara le droit des gens contemporain. En effet, c'est grâce à elle que furent conclus les premiers traités de paix ; c'est par ses légats que furent étouffés mille causes de guerres, prêtes à surgir dans le domaine diplomatique ; c'est dans sa médiation que vint plus tard l'usage de s'adresser aux Puissances neutres, pour demander leurs bons offices, soit avant la guerre soit au moment de signer la paix. De même, les Conciles peuvent être regardés comme ayant été les

(1) Guizot, *L'Eglise et la Société chrétienne*, 1861, Ch. XIV.

(2) Lire Ward. *An Enquiry into the foundation and history of the law of nations in Europe*, tome II.

précurseurs des grands congrès internationaux modernes; on y vit prendre part, non seulement les ecclésiastiques, mais les représentants des princes chrétiens dont le rang et la place étaient, d'avance, prévus et définis avec exactitude; on y agita de graves questions internationales. L'Europe à Plaisance et à Clermont eut, pour la première fois, conscience de la solidarité politique qui devait unir ses divers Etats. » Dans un autre passage de son ouvrage le même auteur dit : « Celui qui occupait la chaire de St-Pierre jouait, à l'égard des rois qui ne reconnaissaient au-dessus d'eux aucun tribunal, le rôle de censeur et de gardien des mœurs. Ainsi s'établit un tribunal commun pour l'Europe dans les cas où l'on en avait le plus besoin; le faible y trouvait un soutien, le puissant un frein; l'idée la plus divine, la justice pouvait se manifester en liberté. »

En présence de tels témoignages émanant d'auteurs qui ne relèvent pas de l'Eglise romaine, n'est-ce pas être victime d'une impardonnable aberration que de dire avec J. Dumas que « L'autorité spirituelle a été au service du brigandage international, du sacrilège et de la trahison. La Papauté a foulé aux pieds tous ses devoirs et fait verser beaucoup de sang. Au lieu de rapprocher les rois, elle les excite les uns contre les autres. Au lieu de proclamer le droit, elle donne l'exemple de tous les crimes. S'il reste après un tel Pape un sentiment commun en Europe, c'est celui de l'opprobre et du dégoût....(1) »

(1) Dumas, *Les Sanctions de l'Arbitrage international*. Paris, 1905. pages 74, 96 et 97.

Y a-t-il lieu de s'étonner, après de semblables appréciations, de voir qu'il s'est trouvé de nombreux auteurs pour demander la restauration de la juridiction pontificale ? Il y a eu en ce sens une pétition anglaise, en 1867 et sous le titre d'« *Appel d'un Protestant au Pape pour le rétablissement du droit public des nations* », M. David Urquhart adressa, deux ans après, une éloquente supplique à Pie IX (1), le priant de fonder un tribunal de paix. Et dans les dernières années du XIX^e siècle, les revues et congrès pacifiques, les politiciens et les littérateurs (2) ont fréquemment envisagé la question de savoir si la Papauté ne pourrait être restaurée dans ses fonctions internationales (3). Il y a même eu une motion dans ce but à la Chambre des Lords, le 25 juillet 1887.

De telles propositions devaient se multiplier au lendemain de l'affaire des îles Carolines et Palaos, où Léon XIII réconcilia par son arbitrage la protestante Allemagne avec l'Espagne catholique (4). Les espéran-

(1) Voir M. Revon, *L'Arbitrage international*, page 384.

F. Dreyfus, *L'Arbitrage international*, page 330.

Merignhac, *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international*, page. 342.

(2) Un journal officiel de Berlin, *la Post*, publia, au début de l'affaire un article sorti, a-t-on soutenu, des bureaux de la Chancellerie impériale, où il est écrit entre autres phrases à l'honneur de la Papauté, celle-ci : « L'Allemagne choisit le Pape, non comme un médiateur ordinaire auquel on demande d'interposer ses bons offices en vue d'un rapprochement entre les parties intéressées, mais comme un arbitre souverain, chargé de décider en dernier ressort et de résoudre doctrinalement la question de droit international ».

(3) Voir Ch. Maurras, *Le Pape, la Guerre et la Paix*. Paris, Nouv. Librairie nationale, 1917.

Voir aussi Mgr Touchet, *La Paix pontificale*, Paris, Lethielleux, 1918.

(4) Melchior de Vogué a exprimé à cet égard des désirs ardents mais découragés. Parlant des avances faites à un moment donné par Bis-

ces de tous ceux qui ambitionnent pour le Vatican un retour de suprématie morale furent naturellement éveillées par cet événement et elles trouvèrent dans son actualité un légitime prétexte pour affirmer l'autorité, l'impartialité et la grande compétence du Souverain spirituel (1).

C'est qu'en effet, toutes questions de croyance mises à part, le Saint-Siège possède un prestige et une autorité morale qui s'imposent à tout le monde. La situation de souveraineté personnelle, officiellement reconnue, l'action directe et profonde qu'il exerce sur des millions d'esprits, de cœurs et de consciences ainsi que la soumission pleine et sincère qu'il obtient d'eux, placent le Pape à part et au-dessus des autres Chefs d'Etats. Tout cela le désigne à l'attention des peuples toutes les fois qu'un problème d'intérêt mondial se pose, dans un ordre d'idées, bien entendu, qui soit de son ressort et de ses attributions. Le maintien de la paix est évidemment un problème qui remplit ces conditions. Qu'il intéresse le monde entier, personne ne le nie. Qu'il soit du ressort du Souverain Pontife, com-

mark à la Papauté, il ajoute : « Le Saint-Siège aura-t-il du moins retiré des avantages durables de ces bonnes grâces d'un instant ? Il en a d'abord espéré le rôle magnifique d'arbitre international. Plût au ciel que cet espoir se réalisât ! Ce serait le plus grand progrès accompli depuis longtemps dans le monde. Mais les temps ne semblent pas venus. » (*Spectacles contemporains*, page 25.)

(1) Voir en particulier abbé Defourny, *Communications au journal « Concorde » et aux Congrès de la Paix* de 1889 et 1890 ;

Robert Monteith, *Discours sur l'effusion du sang des hommes et le droit de guerre*, 1886 ;

Baron d'Avril, *Rapport au Congrès catholique de Lille*, 1886 ;

Mougins de Roquefort, *La solution juridique des conflits internationaux*, page 113 et suiv.

ment en douter ? Le gouvernement pontifical a non seulement des aptitudes exceptionnelles pour le traiter, puisqu'aucun autre gouvernement n'a joué si souvent, et avec autant de succès, le rôle de médiateur et d'arbitre, mais il a, de plus, quelque droit à s'occuper d'arbitrage international, puisqu'on se trouve là en présence d'une institution d'origine ecclésiastique ou, tout au moins, chrétienne.

Qu'il soit demain, comme beaucoup le désirent, Président d'honneur des assises diplomatiques du droit des gens, l'humanité n'aura qu'à s'en féliciter et à s'en réjouir.

SECTION IV.

Les Sanctions des Arbitrages par Souverains.

Quand on parle des arbitrages du Moyen Age, c'est aux arbitrages pontificaux qu'on veut faire surtout allusion, car ils sont les plus nombreux et les plus importants. Cependant les Papes, ainsi que je l'ai dit plus haut, ne furent pas les seuls arbitres, durant toute cette période de l'histoire. Les souverains, les villes, les parlements et les universités eurent quelquefois l'occasion de rendre des sentences arbitrales.

Robert le Pieux impose la paix à Richard II, duc de Normandie, vainqueur du comte de Blais. L'empereur Lothaire qui, dit un chroniqueur du temps, était tout prêt à exposer sa vie pour la justice, proclame, à son tour, la paix pour toute l'Allemagne.

Frédéric Barberousse, qui s'appelait lui-même le pacificateur, parcourt les provinces d'Allemagne, pour y confirmer et y faire respecter les pactes de paix. Saint Louis enfin sut s'élever aux plus hautes conceptions de la justice internationale, en rendant au roi d'Angleterre des provinces confisquées sur Jean-Sans-Terre par Philippe-Auguste, provinces qu'il eut pu garder : « Je les cède, disait-il, pour mettre amour entre mes enfants et les siens. » Ce même roi offre avec succès sa médiation en 1263, entre Edouard III d'Angleterre et ses barons. En 1334, le roi de France, Philippe de Valois, est constitué arbitre entre Jean, duc de Brabant, et Jean, roi de Bohême. En 1443 intervient la sentence de Charles, roi de France, entre René d'Anjou, roi de Sicile, et Antoine de Vaudemont, au sujet de la possession du duché de Lorraine. Le roi de France est choisi par les compétiteurs pour mettre fin, par son jugement, à de longues hostilités.

Outre les rois de France, qui plus que tous autres s'interposèrent entre les comtes et les princes, certains autres monarques de l'Europe remplirent aussi le rôle d'arbitre. Je cite, notamment, les rois d'Angleterre, Henri II et Guillaume III.

Les villes furent quelquefois appelées à arbitrer certains différends. De même les parlements de Paris, de Dijon, de Grenoble, renommés par leur sagesse et leur équité, furent, tour à tour, choisis pour vider des contentions pendant entre souverains étrangers. Enfin on eut parfois recours aux lumières des universités désignées par leur profond savoir juridique. C'est ainsi

que les docteurs des Facultés italiennes de Pérouse, de Padoue et surtout de Bologne réglèrent les conflits des divers Etats de l'Italie.

Reste à rappeler, en dernier lieu, les arbitrages des commissions instituées par les parties, dans des conditions fixées d'avance et investies de pleins pouvoirs sur des points déterminés.

Ces cas d'arbitrages non pontificaux cités, il s'agit de déterminer les sanctions qui leur pouvaient s'appliquer. On rencontre comme sûretés : des hypothèques, des gages, des contraintes pécuniaires. Dans le différend entre le duc de Brabant et le roi de Bohême, Philippe de Valois, roi de France, pris pour arbitre, décide le mariage de Renaud, fils aîné du comte de Gueldre, et de Marie, fille aînée du duc de Lorraine. Ce dernier s'oblige sur tous ses biens, à consentir à ce mariage. Dans le démêlé où Charles, roi de France, s'interpose entre René d'Anjou et Antoine de Vaudemont, l'arbitre attribue la Lorraine à René d'Anjou et donne certaines terres au comte de Vaudemont. D'autre part, les parties litigantes s'engagèrent à exécuter la sentence, sous peine de cinquante mille écus d'or.

Outre ces sanctions d'ordre positif, il en existait d'autres d'ordre moral et religieux. M. de Flassan fait remarquer qu'on rencontre, assez souvent, dans les arbitrages par souverains cette stipulation : « Ce qui sera alors fait et conclu, par sentence de justice ou amiablement devra avoir lieu et être inviolablement

observé sans aucune révocation.» Ce qui est, dit-il, un exemple de bonne foi et de véritable sagesse.

J'ajoute que pendant le cours de cette période, les conventions internationales conclues sous la foi du serment furent nombreuses. L'une des plus connues est celle qui fut marquée par le serment de Strasbourg en 842. Les deux armées de Louis le Germanique et de son frère furent rassemblées dans une grande plaine, et Louis prêta devant les soldats de Charles le serment d'alliance en langue romane, tandis que Charles le prêta en langue teutonique devant les soldats de Louis.

Depuis cette époque, on retrouve l'emploi du serment au traité de Madrid, conclu en 1526 entre François I et Charles-Quint, à la paix de Cambrai (1529), de Câteau-Cambrésis (1559), de Münster (1648), des Pyrénées (1659), d'Aix-la-Chapelle (1668), de Ryswick (1697) (1).

Les auteurs citent comme dernier exemple historique d'un serment international, l'alliance jurée en 1777, dans la cathédrale de Soleure, entre la France et la Suisse.

Telles furent les sanctions des arbitrages du moyen âge où intervinrent comme arbitres les rois, les corps judiciaires et les corps des savants.

(1) Voir Bluntschli, *loc. cit.*, trad. Lardy, page 231.

CHAPITRE III

Les Sanctions de l'Arbitrage International d'après les principaux Projets (1) de Paix perpétuelle du 16^e jusqu'à la fin du 18^e siècle.

La période qui s'étend du 16^e jusqu'à la fin du 18^e siècle fut particulièrement féconde en Projets de paix perpétuelle. Ces derniers consistent dans des constructions théoriques, idéales, souvent irréalisables et qui tendent, plus ou moins, à faire de l'Europe une confédération pourvue d'organes spéciaux destinés à prévenir la guerre par des moyens pacifiques entre les divers membres de la communauté internationale et, le cas échéant, porter les armes contre celui d'entre eux qui viole le droit ou manque à ses engagements. En effet, bon nombre de ces Projets de paix se résument en ceci : toutes les Puissances européennes s'uniraient en une confédération ; un pouvoir législatif représenterait le pouvoir central et aurait la faculté

(1) Je dis les principaux Projets, c'est-à-dire les plus importants et les plus connus, car j'en ai laissé passer sous silence un certain nombre qui m'ont paru peu intéressants, tels que ceux de Rousseau, de Leibnitz, de Voltaire, d'Ernest de Hesse-Rhinfels, de Mayer, etc.

de faire des lois et des décrets généraux pour le gouvernement de l'Alliance; un pouvoir judiciaire serait chargé de l'application des règlements pour résoudre les contestations de toute nature; une autorité supérieure aurait le pouvoir coercitif pour contraindre les Etats confédérés à respecter la loi commune et pour les rappeler à l'observation de leurs devoirs.

Ces quelques traits marquent que la société des nations d'après les apôtres de la paix perpétuelle sera, comme le dit justement mon savant maître M. Pillet, « une société modelée sur nos sociétés nationales, un corps social pourvu de tous ses organes et possédant une administration, une justice et une force publique. Sans doute, continue l'auteur, ils se défendent de vouloir attenter à l'indépendance des nations (1). Il ne s'agit point dans leur esprit de détruire les Etats qui existent pour construire sur leurs ruines un empire universel, il s'agit simplement de coordonner les nations sous l'autorité d'un conseil supérieur qui les éclairera sur leurs intérêts, les départagera dans leurs querelles et au besoin leur imposera les solutions que la justice dictera à leurs différends (2). »

Il me semble utile qu'avant de procéder à l'étude de ces Projets, d'esquisser à grands traits la théorie très intéressante des canonistes du 16^e siècle, sur le

(1) L'abbé de Saint-Pierre s'épuisait à démontrer aux potentats qui ne l'écoutaient pas que loin de perdre en indépendance à la constitution de sa république universelle, ils y gagneraient beaucoup et se trouveraient infiniment plus libres qu'auparavant.

(2) Voir Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations ?*

(Extrait de *Scientia*, mai 1919, page 4.)

problème des sanctions internationales, qui fut pour eux une question de morale et de théologie.

Ce chapitre contient neuf sections.

Les Sanctions de l'Arbitrage international dans :

Section Première. — La doctrine de Vitoria et de Suarez.

Section II. — Le Grand Dessein d'Henri IV.

Section III. — Le Projet de paix d'Emeric Crucé.

Section IV. — L'œuvre de Grotius.

Section V. — L'œuvre de Pufendorff.

Section VI. — Le Projet de paix de Penn.

Section VII. — Le Projet de paix de l'abbé de Saint-Pierre.

Section VIII. — Le Projet de paix de Kant.

Section IX. — Le Projet de paix de Bentham.

SECTION PREMIÈRE.

Les Sanctions internationales admises par les canonistes et spécialement par Vitoria et Suarez (1).

Dès avant l'élaboration du droit des gens proprement dit, le problème des sanctions internationales fut une question de morale et de théologie. Les canonistes cherchaient à poser les fondements du droit de

(1) Voir sur Vitoria et Suarez l'étude très intéressante de MM. Vanderpol et Rolland dans le volume : *L'Eglise et le droit de guerre*. — 2^e édition, 1920, Paris, Bloud, où on trouve étudiée avec le plus grand soin et exposée avec la plus grande clarté la question de la guerre et de la paix telle qu'elle a été conçue par ces deux grands canonistes.

Voir aussi sur Vitoria l'étude de M. Barthélemy dans le recueil intitulé : *Les Fondateurs du Droit international*, Paris, 1904.

punir. Ils étaient donc amenés à se demander à quel titre et de quelle manière un chef d'Etat pouvait réprimer les offenses commises à son préjudice par un autre souverain. Ils étudiaient aussi tous les aspects de la charité chrétienne, et s'efforçaient à concilier avec cette charité l'exercice de tous les châtiments mérités, aussi bien du châtiment infligé par la guerre que des autres modes de répression.

Deux théologiens se sont particulièrement distingués à cet égard : le dominicain François de Vitoria et le jésuite François Suarez. Ils professèrent l'un et l'autre au XVI^e siècle et sont par conséquent antérieurs à Grotius.

Avant de développer les idées de Vitoria et de Suarez sur les sanctions internationales, une remarque préalable s'impose : c'est que les deux théologiens en question n'ont exprimé nulle part l'idée de l'arbitrage comme moyen pacifique destiné à mettre fin aux discussions entre Puissances. On ne trouve pas dans leur système l'idée d'une juridiction internationale supérieure chargée de résoudre les conflits internationaux. L'existence d'un pareil tribunal constituait à leurs yeux une atteinte à la souveraineté des Etats (1). Ils n'ont qu'à peine imaginé que les gouvernements puissent soumettre leurs contestations à un tribunal qui tirât son autorité sur eux simplement de leur commun consentement, et qui pût agir sans que le fait de

(1) L'idée qu'il peut exister au dessus des Etats un tribunal sans que leur souveraineté en soit atteinte est une idée du droit international moderne.

rendre une sentence impliquât de sa part une supériorité sur ses justiciables.

Mais si Vitoria et Suarez n'ont point parlé d'arbitrage, il faut reconnaître cependant que le souci qu'ils ont eu d'introduire la justice dans les rapports mutuels des peuples et de présenter, comme on va le voir, la guerre comme une mesure extrême que l'on ne peut employer qu'à défaut d'autre, mérite qu'on leur réserve une place particulière dans une étude sur les sanctions de l'arbitrage international.

Voici, en peu de mots, l'analyse de leur doctrine : quand il y a un tribunal et une autorité supérieure aux deux parties en cause, c'est de la part de chacune d'elles agir contre le droit naturel (1) que de réclamer son droit par la force et de sa propre puissance. Mais à défaut d'un prétoire suprême aux deux Etats en désaccord, les canonistes estiment que celui des deux qui a le bon droit pour lui, agit vis-à-vis de son adversaire comme une sorte de juge. Cette qualité provient de ce fait que l'offense qu'il a reçue lui a donné un pouvoir juridictionnel sur l'auteur de celle-ci et par conséquent, l'Etat qui a causé du tort à un autre est, à raison de ce tort, tombé dans une certaine mesure,

(1) Le droit naturel, dit M. Dumas, c'était, suivant l'aspect des questions et la tournure des esprits, ou bien le droit primitif survivant à la constitution des Etats, ou bien l'harmonie nécessaire des contingences politiques, ou bien la volonté de Dieu, ou bien encore l'immuable rapport des choses qui s'établit et se rétablit en dépit des obstacles, des entraves légales, ou des violences révolutionnaires, comme le niveau des eaux malgré toutes les tempêtes. (Voir les *Sanctions de l'Arbitrage international*, page 26.)

sous l'empire de son ennemi (1). Assurément nous sommes ainsi très loin de nos notions modernes de médiation et d'arbitrage.

Sans doute Vitoria et Suarez admettent que dans certains cas, au-dessus des contendants, quelqu'un est qualifié pour dire le droit et formuler une sentence : c'est le Pape. Il en va ainsi quand les deux princes en présence sont l'un et l'autre catholiques. Ces derniers seuls relèvent, en effet, de Rome au point de vue moral et qu'un acte de politique internationale n'encourt la censure de l'Eglise que dans la mesure où il constitue un péché. Le Souverain Pontife n'a certes pas un pouvoir direct en matière temporelle sur les princes chrétiens mais il a un pouvoir indirect (2). A ce titre, il a le droit d'évoquer devant lui la cause de la guerre et de rendre un arrêt devant lequel, en principe, les parties doivent s'incliner. Cela est nécessaire au bien spirituel de l'Eglise et propre à éviter beaucoup de désolations (3).

(1) Ce principe qu'on trouve dans maints passages des ouvrages de Vitoria et de Suarez, d'après lequel le prince qui déclare la guerre a juridiction sur l'autre prince *ratione delicti*, à cause du crime, n'est d'ailleurs que la reproduction de la doctrine de saint Augustin et de saint Thomas d'Aquin et par là ils continuent la tradition.

Voir : *Le Droit de Guerre d'après les théologiens et les canonistes du moyen âge*, Chap. Ier et VI, par A. Vanderpol, Paris 1912.

Voir aussi : *La Doctrine scholastique du Droit de guerre*, n° 33 et suivants, par A. Vanderpol, Paris, 1919.

Voir également : *De Charitate*, XIII, II, 1, de Suarez.

(2) *Papa non est dominus civiles aut temporalis totius orbis, loquendo proprie de dominio et potestate civili* (*Relectiones*, page 352).

De Charitate, XIII, II, 5.

(3) C'est à cause de cela que Soto dit qu'entre princes chrétiens, il n'y a presque aucune guerre juste, parce que les différends peuvent se terminer autrement.

Que l'on ne se trompe pas; il n'y a pas là dans l'idée des canonistes ce que nous appellerions un tribunal permanent d'arbitrage. Il peut se faire, en effet, que le Pape n'interpose pas son autorité de peur qu'il n'arrive de plus grands maux (1). D'autre part, dans le cas où tout en interdisant la lutte, il n'évoque pas à lui le différend, le prince (2) qui fait la guerre ne pèche que contre l'obéissance et non contre la justice. Si donc le Chef de l'Eglise intervient dans certains cas, ce n'est pas en qualité de juge, mais de supérieur.

Voici comment les canonistes soutiennent ce principe, à savoir : que l'Etat offensé a, à raison de l'offense subie, un certain droit de juridiction sur son offenseur (3). De même que, dans un Etat, déclarent-ils, pour que la paix soit conservée, il y a une autorité légitime de sévir contre les auteurs des délits; de même dans le monde, pour que les divers Etats vivent paisiblement, il est indispensable qu'il existe un pouvoir de punir les outrages faits par l'un à l'égard de l'autre. Ce pouvoir ne peut résider dans un supérieur commun aux deux Etats en litige puisque ce supérieur n'existe pas. Il est donc nécessaire qu'il appartienne au souverain de l'Etat lésé (4). Le prince qui fait la guerre dans ces conditions ne pèche ni contre le précepte défen-

(1) *De Charitate*, XIII, II, 5.

(2) Le « prince », suivant Vitoria, peut être un roi dans une monarchie, un conseil ou une assemblée dans une aristocratie ou une démocratie.

(3) Toutefois il faut remarquer que le prince offensé n'est juge du prince offenseur qu'à titre extraordinaire, *ratione delicti* à cause du crime, et non pas un juge ordinaire.

(4) *De Charitate*, XIII, IV, 5.

dant de rendre le mal pour le mal ni contre la règle du droit naturel interdisant d'être, dans la même affaire, juge et partie. Le prince cumule donc, suivant les canonistes, tous les droits et toutes les aptitudes.

Puisqu'il est souverain, il est juge de ses propres intérêts. Et lorsqu'il déclare la guerre, ce n'est point du tout pour se livrer à un acte de conquête, d'extermination ou de pillage (1). C'est, ou en tout cas ce doit être, pour assurer l'exécution d'une juste sentence par lui rendue contre son adversaire. La guerre est alors la sanction d'un jugement prononcé par le demandeur à son propre profit. Le même prince, ainsi que je l'ai dit, est tout à la fois partie lésée, plaideur, juge et agent d'exécution de son propre arrêt. C'est l'idée qu'on se faisait du droit international au XVI^e siècle.

S'il est vrai que les canonistes et tout spécialement Vitoria et Suarez n'ont préconisé nulle part l'idée de la constitution d'un tribunal arbitral siégeant d'une manière permanente et destiné à vider les chocs internationaux, il reste tout aussi vrai, qu'ils se rattachent dans une notable mesure aux défenseurs des institutions pacifiques de la médiation et de l'arbitrage.

En effet, ils font un devoir aux princes, de recourir au jugement de gens de bien avant d'entreprendre la

(1) Il ne faut pas oublier que pour Vitoria et Suarez comme pour saint Thomas et pour tous les théologiens du moyen âge, la guerre offensive est et ne peut être qu'un acte de justice vindicative. Le droit de tuer des hommes à la guerre procède du même principe que celui de mettre à mort des sujets à l'intérieur d'un Etat : c'est la nécessité, pour la conservation de l'ordre et de la paix dans la Société, de punir les malfaiteurs intérieurs et extérieurs.

guerre (1). Dans ce cas, le souverain n'a pas le droit de prendre une décision d'après son seul avis personnel (2). Il doit non seulement examiner avec le plus grand soin la question de la justice de la guerre et écouter les arguments de ses adversaires, mais consulter des honnêtes gens, des sages qui parlent en toute liberté, sans colère, sans haine, impartialement.

A ce devoir du prince correspond, pour ceux qui le conseillent, la charge d'examiner, comme feraient des juges, la légitimité de la guerre. Et cette obligation s'étend, d'après Vitoria, non seulement à ceux qui sont consultés, *vocati ad consilium publicum*, mais même à ceux qui, bien que n'étant pas consultés, ont le droit de donner leur avis, *qui admittuntur ad consilium, étiam ultro venientes* (3) : car celui qui, alors qu'il le pourrait, n'empêche pas le mal, en devient complice, et quand il s'agit de prendre une décision aussi grave qu'une déclaration de guerre, il ne suffit pas de la conviction du roi, il ne suffit pas de l'opinion de quel-

(1) Ceci n'a d'ailleurs qu'une portée assez limitée. D'une part les princes ne sont tenus de se conformer qu'à la décision des individus choisis par eux. D'autre part celui des deux princes en désaccord qui recourt à des hommes prudents et doctes de bonne foi, n'est plus tenu de prendre l'avis d'autres personnes.

Voir : *De Charitate*, XIII, VI, 5, 6.

(2) Navarre (*Enchiridium, De peccatis regum*) indique comme une faute grave des rois de déclarer la guerre de leur propre autorité et sans avoir pris l'avis de leurs conseils.

(3) Toutes ces précautions sont exigées pour que la guerre ait, comme on le verra plus loin, une cause juste. A ce sujet Suarez dit : « Cette recherche de la cause juste incombe avant tout au chef de l'Etat, au prince. Les chefs, les moyens personnages de l'Etat n'ont à s'en préoccuper que s'ils sont consultés. Quant aux simples soldats, ils doivent obéir, d'une façon générale, à moins d'injustice manifeste de la guerre, qu'ils soient ou non des mercenaires. »

De Charitate, XII, VI.

ques hommes; il faut qu'un grand nombre d'hommes, et d'hommes intègres et réfléchis, soient d'accord à ce sujet (1).

Avant d'engager les hostilités, ajoutent les théologiens, il faut demander satisfaction et l'accepter si elle est offerte; sinon la guerre est injuste. Faut-il appliquer encore cette règle, une fois les opérations militaires commencées? Si la réparation est proposée par le belligérant, les hostilités doivent-elles immédiatement cesser? Oui, répondent-ils, à condition que l'indemnité corresponde à tous les dommages causés (2).

Il n'y a plus, en effet, de raison de continuer la guerre et celle-ci, par suite de sa gravité, doit être évitée autant que possible (3).

On voit par là que les canonistes ne sont nullement hostiles aux arrangements pacifiques, bien au contraire, ils considèrent la guerre comme une sanction extrême à laquelle on ne doit recourir qu'après avoir épuisé les moyens amiables pour vider les conflits (4).

Ayant ainsi examiné dans ses grandes lignes la théorie des canonistes sur le droit de juridiction qu'a

(1) *Ergo nec ex sola sententia regis, imo nec ex sententia paucorum, sed multorum et proborum debet geri bellum.*

(2) *De Charitate*, XIII, VII, 5.

Le vainqueur peut même prendre des sûretés pour la conservation de la paix à l'avenir.

(3) *Denique jus belli est odiosum, et pœna ejus gravissima; ergo restringenda est quoad fieri potest*, XIII, VII, 4.

(4) En voici une autre preuve donnée par Vitoria : S'il s'élève un litige, dit-il, entre deux princes au sujet d'un royaume contesté, et si l'on ne peut établir d'une manière certaine, lequel des deux y a droit, si d'autre part, l'une des parties propose un arrangement, une division, ou une compensation quelconque, l'autre est tenue de l'accepter.

l'Etat offensé sur son offenseur et montré que, tout en admettant ce point de vue, ils restent partisans des modes de solution pacifiques, il convient d'exposer séparément la doctrine de Vitoria et celle de Suarez sur les sanctions internationales.

A. — *La doctrine de Vitoria* (1).

Vitoria commence par poser la question de la nécessité d'établir une sanction en ces termes : « Le monde ne pourrait être heureux, que dis-je, il serait réduit à la pire des conditions, si tous les tyrans, les voleurs et les brigands pouvaient impunément commettre leurs méfaits, et opprimer les gens de bien et les innocents, sans que ceux-ci puissent, de leur côté, sévir contre les coupables (2). » Il s'agit là d'une sanction mise au service du pouvoir public interne pour veiller aux intérêts sociaux, assurer le bien commun, et en particulier, défendre les membres de la société contre les maux et les injustices que certains d'entre eux tente-

(1) François de Vitoria, né en 1480 à Vitoria, située dans la province d'Alaca (Espagne). Il fut élevé à Burgos ; il termina ses études à Paris *in gymnasio Sanjacobo*, entra dans l'ordre des Dominicains, et pendant 20 ans professa la théologie à Salamanque, où il mourut en 1546. Il était, comme l'écrivit l'un de ses disciples Bartolomeo de Medina, le restaurateur de la Théologie sacrée, à qui l'Espagne est redevable d'en connaître les véritables méthodes. Son influence et sa franchise furent si grandes que les rois le consultaient et le pape aimait à connaître ses avis. Son ouvrage le plus important, les *Relectiones theologicæ*, se compose de treize leçons sur des sujets divers : le droit canonique, le droit public, le droit des gens, etc. Deux de ces leçons présentent pour nous un intérêt tout particulier : ce sont *De jure belli* et *De Indis*. Le premier n'est pas un traité complet de la guerre mais l'examen d'un certain nombre de questions qui s'y rattachent. (Extrait de *L'Eglise et le Droit de guerre*, par Vanderpol, pages 109 et suivantes.)

(2) Cité par Vanderpol dans *L'Eglise et le Droit de guerre*, *op. cit.*, page 113.

raient d'infliger aux autres. Mais ce qui est vrai pour le droit public interne, l'est aussi pour le droit public international. Donc une sanction est nécessaire contre les violateurs du droit des Etats.

Quelle est donc la sanction que préconise Vitoria pour les manquements relatifs au domaine international? Quoique admettant le Pape comme arbitre entre les princes chrétiens, mais en limitant son rôle aux choses spirituelles, Vitoria ne songe pas aux censures ecclésiastiques. Il préconise la guerre. Il s'appuie à cet égard sur l'autorité et les arguments de saint Augustin et de saint Thomas d'Aquin. « La guerre, dit-il, était permise par la Loi naturelle, ainsi qu'on le voit dans la Genèse au sujet d'Abraham, et dans la Loi écrite, comme le montre l'exemple de David et des Machabées, et la loi évangélique ne défend rien de ce qu'admet la loi naturelle.

» Et, ajoute Vitoria, ce n'est pas uniquement la guerre défensive qui est permise, ce que personne ne met en doute, mais aussi la guerre offensive (1). Il n'est pas seulement légitime de repousser les ennemis, mais on peut les poursuivre sur leur territoire et les punir de leur attaque injuste, car agir autrement ce serait les encourager à recommencer. Le but de la guerre, c'est la paix de la sécurité, sans lesquelles les

(1) Tout le monde, même les particuliers, peut entreprendre une guerre défensive : il n'est besoin pour cela d'aucune autorisation. Mais seul l'Etat, ou le prince qui exerce l'autorité, c'est-à-dire celui qui n'a pas de supérieur, dit saint Thomas, a le droit de déclarer une guerre offensive pour reprendre ce qui lui a été injustement enlevé et punir les auteurs de l'injustice (*injuria*).

hommes, même s'ils vivaient au milieu de l'abondance des autres biens, ne pourraient être heureux : ils ont donc le droit de réprimer ceux qui les empêchent de vivre en paix. »

Tout en préconisant la guerre-sanction, Vitoria ne justifie pas toutes espèces de recours à la violence. Pour que la guerre soit une sanction, il faut, dit-il, qu'elle soit légitime et pour être légitime il faut qu'elle ait une juste cause. Or, la seule et unique cause d'une juste guerre, c'est une violation de droit (1). Mais toute violation de droit ne suffit pas à ses yeux pour que l'on puisse justement déclarer la guerre. On n'inflige des peines très graves, telles que la mort, l'exil, ou la confiscation des biens, qu'à ceux qui se sont rendus coupables de fautes très graves. Or, la guerre est une peine atroce, et la grandeur du délit doit être la mesure du châtimement (2).

Après avoir examiné ce qu'autorise la justice (3), Vitoria n'oublie pas qu'un chrétien doit lui allier la charité, et c'est ainsi qu'il établit ce qu'il appelle les trois règles de la guerre.

Première règle. — « En supposant que le prince possède l'autorité suffisante pour faire la guerre, ce dont il doit avant tout se garder, c'est de chercher des

(1) *Unica est et sola causa justa inferendi bellum, injuria accepta.*

On invoque parfois, pour déclarer la guerre, des motifs qui ne peuvent aucunement figurer parmi les justes causes de guerre tels que : la différence de religion ; l'extension de l'empire ; la gloire du prince, etc.

(2) *Juxta mensuram delicti debet esse plagarum modus.*

(3) Reste la question que l'on trouve discutée par tous les théologiens de l'époque à savoir si la guerre peut être juste des deux côtés à la fois. Vitoria l'a résolue par la négative en exceptant le cas d'ignorance.

occasions et des motifs de guerre. Il doit, au contraire, s'efforcer, s'il le peut, de vivre en paix avec tout le monde (1) ; il doit songer que les autres hommes sont notre prochain, que nous sommes tenus d'aimer comme nous-mêmes ; que nous avons tous un même Dieu, un même Maître devant le tribunal duquel nous aurons à rendre compte de tous nos actes. C'est, en effet, de la dernière cruauté de chercher des motifs, et d'être heureux si on en trouve, pour pouvoir tuer et détruire des hommes que Dieu a créés et pour lesquels le Christ est mort. C'est contraint et forcé qu'il faut être acculé à la nécessité de la guerre. »

Deuxième règle. — « Quand, pour une juste cause, la guerre a éclaté, il faut la faire, non pour ruiner la nation contre laquelle on combat, mais pour obtenir ce qui est dû et défendre la Patrie et l'Etat, afin que de cette guerre sortent la paix et la sécurité (2). »

Troisième règle. — « Lorsque la guerre est terminée il faut user de la victoire avec modération et modestie chrétiennes. Le vainqueur doit se considérer comme un juge qui prononce entre deux Etats, dont l'un a

(1) Ainsi apparaît une fois de plus la préférence qu'a Vitoria pour résoudre les conflits d'une façon pacifique et par là même il se range parmi les défenseurs de l'arbitrage.

(2) Puisque le but de la guerre, c'est la paix et la sécurité de l'Etat, on n'a pas le droit de la déclarer, s'il doit en résulter pour l'Etat plus de mal que de bien : « Si une ville, dit Vitoria, ne peut être reprise qu'au prix de maux considérables pour l'Etat, au prix de la dévastation de nombreuses cités, de la mort d'un grand nombre d'hommes ou si elle doit provoquer de nouvelles guerres, le prince doit renoncer à son droit. » De même on doit s'abstenir de faire la guerre lorsqu'elle doit entraîner de grands dommages pour le monde entier ou pour la Chrétienté : si, par exemple, les païens devaient profiter du moment où les chrétiens sont occupés par les guerres qu'ils se font entre eux, pour envahir des provinces chrétiennes.

violé les droits de l'autre; et c'est comme un juge, et non comme un accusateur, qu'il doit prononcer la sentence qui rétablit la justice en faveur de la partie lésée. Mais après avoir châtié, comme il convient, les coupables, il faut s'attacher à réduire, autant que possible, le désastre et le malheur de l'Etat, d'autant plus que, la plupart du temps, chez les chrétiens, toute la faute provient des princes. Car les sujets sont de bonne foi en combattant pour leurs princes, et il est fort injuste que, selon le mot du poète, ce soient les Achéens qui soient punis pour les folies de leurs rois (1). »

La doctrine de Suarez (2).

Suarez comme Vitoria admet le Pape comme juge international, mais en restreignant sa compétence aux

(1) *Quidquid delirant reges, plectentur Achivi.* (Cité par Vanderpol dans *L'Eglise et le Droit de guerre*, op. cit., pages 130 et 131.)

On lit avec grand intérêt la traduction du « De jure belli », de Vitoria, par M. Vanderpol dans l'ouvrage *La Guerre devant le Christianisme*, Paris, Tralin, 1912, et dans celui *La Doctrine scolastique du Droit de guerre*, Paris, Pedone, 1919.

(2) Suarez (Francisco), théologien et jésuite espagnol, né à Grenade en 1548, mort à Lisbonne en 1617. Il entra en 1564 au noviciat des jésuites de Monterey en Galice, où ses débuts furent, dit-on, fort pénibles. Ses maîtres le jugeaient incapable d'acquérir de grandes connaissances. En fort peu de temps cependant il se développa, et put à 23 ans enseigner la philosophie et la théologie à Paris, Ségovie, Valladolid, Rome, Alcalá, Salamanque et mérita par sa science la réputation du premier théologien de son époque. Appelé à Rome, en 1604, pour justifier certaines théories sur la confession, il demeura auprès du Pape. De retour en Espagne il fut amené à jouer le rôle de conciliateur entre le vice-roi de Portugal et le nonce du Pape. Au cours des négociations il mourut à Lisbonne en 1617. Ses ouvrages portent sur des questions de théologie et de philosophie et furent publiés à Mayence, à Lyon en 1630, et à Paris en 1859. (Extrait de : *L'Eglise et le Droit de guerre*, par M. Rolland, page 132, note.)

litiges survenant entre souverains catholiques (1). Il admet en outre que la résistance aux arbitrages pontificaux donnera lieu à l'excommunication et à l'interdit. Mais ces deux sanctions ne sont pas les seules qu'ait pu prévoir Suarez pour la justice internationale. Il s'efforce de prouver que la guerre est la sanction par excellence du droit des gens.

A cet effet, il commence par rappeler les combats entrepris par le peuple israélite (2). La guerre, ajoute-t-il, est souvent un moyen d'obtenir une paix véritable et sûre. Et pour mettre cette sanction en harmonie avec la charité (3), après l'avoir mise d'accord avec le droit, il déclare qu'elle (4) n'a rien de contraire aux sentiments d'amour. Celui qui fait la guerre ne hait pas personnellement ceux qu'il tue et dont il dévaste les biens, mais leurs œuvres qu'il réprime justement. Elle n'a rien non plus d'inconciliable au pardon des injures, continue-t-il, car on peut pardonner et aimer tout en punissant et qui celui qui aime bien, châtie bien. Les sanctions belliqueuses ne sont donc pas en opposition avec la charité.

Mais si Suarez est partisan de la guerre-punition,

(1) *Nam is certe necessarium est ad bonum spirituale Ecclesie...*

(2) Son but en cela était de refuter l'argumentation de ceux qui disent : n'est-ce pas aller contre la charité chrétienne, contre l'amour des ennemis que de faire la guerre et de s'exposer à tuer d'autres hommes ?

(3) *Tractatus de charitate. Disputatio, XIII. De bello.*

(4) Parlant de la guerre défensive, Suarez dit : Elle est non seulement licite mais parfois elle est commandée. Le droit de se défendre est naturel et nécessaire. Quant à la guerre offensive, elle peut se trouver, dit-il, honnête et nécessaire. Une telle guerre est souvent nécessaire à un Etat pour repousser des ennemis ou tirer vengeance d'une offense.

il a eu soin de restreindre le recours à cette mesure (1) aux cas où elle est vraiment une sanction du droit. C'est ce qui explique qu'il exige qu'elle n'intervienne que dans les conditions où elle est l'affirmation d'un droit. Ces conditions sont au nombre de deux :

1° La guerre doit, pour être légitime, avoir une juste cause. « C'a été l'erreur des nations païennes, dit Suarez (2), de croire que le droit des nations reposait sur la force des armes et de penser qu'on pouvait entreprendre la guerre uniquement pour s'enrichir ou s'illustrer. Cela, au regard de la raison naturelle, c'est tout à fait absurde (3). » Cette cause doit être juste, suffisante et grave (4) ; elle doit aussi être inspirée non par l'ambition ou la convoitise, mais par le seul désir de punir une iniquité commise par celui qui a causé un dommage et qui refuse de donner satisfaction (5). Les iniquités punissables (6), d'après Suarez, sont :

- a) L'invasion du territoire ;
- b) La violation d'un traité ;
- c) Le refus arbitraire d'un droit naturel, tel que le droit de passage ou de commerce ;
- d) La punition de l'offenseur ;

(1) A raison des multiples inconvénients qu'elle entraîne. *De Charitate*, XIII, I, 7.

(2) *De Charitate*, XIII, IV.

(3) On voit par là que Suarez a voulu présenter la guerre comme une procédure juridique et non comme une mesure brutale.

(4) *De Charitate*, XIII, IV, 2.

(5) *De Charitate*, XIII, IV, 6.

(6) *De Charitate*, XIII, IV, 3.

Causa hæc justa et sufficiens, est gravis injuria illata, quæ alia ratione vindicari aut reparari nequit.

e) La réparation d'un tort causé;

f) L'atteinte à l'honneur national.

Il s'ensuit que celui qui entreprend une guerre sans juste cause, pèche, non seulement, contre la charité mais encore contre la justice. Il est donc tenu de réparer le tort qu'il a causé (1).

2° La seconde condition prévue par Suarez dispose que : la guerre doit, pour être légitime, être déclarée par un souverain. « Seul a le droit de faire la guerre, dit-il, celui dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun appel. »

Si le grand théologien a maintenu la guerre à titre de sanction internationale, il a cependant insisté pour qu'elle fût comme une sorte de procédure juridique (2); qu'elle fût adoucie dans ses procédés et dans ses conséquences. Il a voulu qu'on se bornât au mal nécessaire, qu'on ne réduisît pas les vaincus en esclavage, qu'on épargnât les innocents et les étrangers qui ne sont pas des ennemis du belligérant, les femmes, les enfants et les prêtres qui ne sont les ennemis de personne (3). Ces restrictions sont inspirées par le

(1) Il peut d'ailleurs arriver que, bien que la guerre ne soit pas injuste, celui qui l'entreprend commette un acte contraire à la charité s'il agit sans se préoccuper du mal très grand que doit souffrir son adversaire ou du dommage qui en résultera pour l'Eglise. Son acte alors est mauvais. Mais comme il n'y a pas d'injustice commise, il n'y a pas non plus obligation de réparer. Voir *De Charitate*, XIII, IV, 8 et 10.

(2) A ce sujet il faut retenir le passage déjà indiqué : « C'a été l'erreur des nations païennes, etc... »

(3) Parlant des personnes pouvant nuire, Suarez fait une distinction entre les nocentes et les innocentes. Les personnes innocentes, ce sont, dit-il, d'après le droit naturel, les enfants et les femmes et tous ceux qui ne peuvent pas porter les armes, et, d'après le droit positif introduit entre les chrétiens, les religieux et les prêtres. Toutes les autres per-

souci de la charité qui a amené le canoniste à tempérer la rigueur des solutions édictées par la simple idée de justice (1). C'est qu'en effet, il ne suffit pas d'observer la justice, mais encore il convient d'agir conformément à la charité (2). L'éminent professeur, M. Rolland, écrit à ce sujet : « On ne dira jamais, dit-il, quels progrès sociaux sont dus à la bienfaisante influence de l'idée de charité chrétienne, à quel degré le précepte de l'amour mutuel a permis d'assouplir et d'humaniser les raides et strictes constructions juridiques. Ainsi en a-t-il été pour le droit de la guerre. S'il est devenu progressivement moins dur, si le recours à la guerre a pu être souvent évité, cela est dû pour une large part à l'influence de l'idée de charité chrétienne (3). »

* * *

Pour résumer d'un mot la doctrine des canonistes Vitoria et Suarez au sujet du droit de paix et de

sonnes sont réputées susceptibles de nuire, exceptés les étrangers de passage et les hôtes.

Voir M. Rolland, *Suarez et la guerre*, op. cit., page 153 ; *De Charitate*, XIII, VII, 15.

(1) Quand on lit les œuvres des canonistes et notamment de Vitoria et de Suarez on remarque qu'ils examinent d'abord, dans chacune des questions qu'ils étudient, ce qui est conforme à la justice, ce que l'on a le droit de faire ; puis ils définissent ensuite comment on doit, d'après les circonstances, user de ce droit, en tenant compte soit de la charité, soit des usages reçus.

(2) Voir Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*, page 187.

« Suarez et la guerre », page 158.

Voir aussi Nys, *Le Droit international, les principes, les théories et les faits*, t. I, page 281.

(3) *L'Eglise et le Droit de guerre*, Paris, Bloud, 1920, Chap. V.

guerre, je relève le mot de Nicole: « La déclaration de guerre, dit-il, est un arrêt de mort prononcé par un prince contre les sujets d'un autre prince qui s'opposent à l'exécution des volontés de celui qui déclare la guerre. Les soldats sont les exécuteurs de cet arrêt, ce sont d'illustres bourreaux envoyés par le prince. Ils exécutent l'arrêt de mort porté contre ceux qu'ils appellent leurs ennemis. Il suffit, pour être innocent de leur mort, que l'arrêt soit donné par une puissance légitime et qu'il ne soit pas notoirement injuste (1). »

Si le mot de Nicole a pu condenser tout à la fois la pensée de Vitoria et de Suarez, c'est parce que leur théorie, à cet égard, est parfaitement identique. Le *De Bello* de Suarez doit être rapproché du *De Jure Belli* de son devancier Vitoria. Les deux traités diffèrent quant à la physionomie et aux allures, mais sur le fond des choses, ils s'accordent parfaitement. Tous deux, en effet, préconisent les moyens pacifiques dans les rapports des Etats, tous deux sanctionnent les manquements internationaux par la guerre, la juste guerre, conduite avec modération pour le seul bien de la patrie, et sans intention mauvaise à l'égard de l'ennemi. Reste à dire, qu'en considérant le belligérant comme justicier, ils n'ont fait que conserver le vieux principe des Féciaux, d'après lequel le peuple qui déclare la guerre s'institue lui-même juge de la justice de ses actes. C'est donc une transposition dans le christianisme de la théorie païenne des Féciaux.

(1) Pensées de Nicole.

SECTION II.

*La Sanction de l'Arbitrage d'après le Grand Dessein
d'Henri IV (1).*

Le Grand Dessein d'Henri IV, qui n'est resté pourtant qu'un projet sur le papier est, dit-on, l'œuvre de Sully (2). Il paraît douteux, en effet, que le grand roi

(1) Henri IV, né en 1553, mort à Paris en 1610, fut élevé dans la religion protestante. Très mêlé aux intrigues de Cour qui troublèrent les derniers mois du règne de Charles IX, et surveillé de près il s'enfuit en 1576. Il se mit à la tête du parti Huguenot ; il joua un rôle décisif dans toutes les guerres civiles et s'y fit remarquer par cette vaillance audacieuse et cette bonne humeur qui l'ont rendu si populaire. En 1589 il succède à Henri III, mort assassiné. La Ligue refusa de reconnaître un roi protestant et il fallut à Henri IV près de 10 ans pour conquérir le pouvoir. En 1598 il signa l'édit de Nantes et la paix de Vervins avec l'Espagne. Aidé par le duc de Sully et de quelques dévoués et habiles serviteurs, il travailla au bonheur et à la grandeur de son peuple. Il améliora les finances, développa le commerce, fraya des routes, créa des manufactures et mérita le titre de « Restaurateur de la France ». En 1609, il tomba sous le couteau de Ravaillac. Sa mort plongea la France dans une douleur profonde. L'Europe lui donna le surnom de Grand. Toutefois l'histoire lui reproche son goût pour les plaisirs.

(Extrait du Nouveau Larousse illustré en 7 vol.)

(2) Sully (Maximilien de Béthune, baron de Rosny, duc de), né en 1550, mort en 1641. Il était protestant. Son père le présenta à Henri de Navarre et servit dans ses troupes. Il le rejoignit en Guyenne et fut nommé chambellan et conseiller d'Etat de Navarre. Après l'avènement de Henri IV, il devint son confident préféré. Il fut nommé successivement secrétaire d'Etat en 1594, conseiller au Conseil des finances en 1596, grand voyer en 1597, surintendant des finances et grand maître de l'artillerie en 1599, gouverneur de la Bastille en 1602, gouverneur du Poitou en 1603, duc de Sully et pair de France en 1606. C'est surtout par ses réformes financières que Sully s'est rendu célèbre. Il encouragea l'agriculture. Il répara les routes, les ponts, chercha à doter la France d'un réseau de canaux. Il rétablit les fortifications des places frontières et donna à la France une excellente artillerie. Très aimé de Henri IV il s'opposa souvent à ses prodigalités. Il démissionna en 1611 ; en 1634 il reçut le bâton de maréchal. Nous avons de lui ses Mémoires, publiés sous le titre de : *Sages et Royales Œconomies d'Etat*.

(Extrait du Nouveau Larousse illustré en 7 vol.)

ait jamais pensé à rien de pareil (1). Sully prête ses idées à Henri IV, de manière à leur assurer du crédit. Il esquisse sous son patronage, tout un plan de reconstitution territoriale de l'Europe, en vue de l'établissement d'une paix définitive.

Le Grand Dessein est copieusement exposé dans les *Mémoires des Sages et Royales OEconomies d'Estat* (2) de Sully, où les secrétaires de l'ancien ministre sont sensés raconter à Sully lui-même les événements de

(1) Voici, par exemple, le jugement de Bazin qui, en 1837, édita les *Sages et Royales OEconomies d'Estat*, de Sully, dans la collection Michaud et Poujoulat (introduction p. XV) : « Lorsqu'on trouvera de si longs et de si fréquents développements sur ce que les rédacteurs appellent les hauts et magnifiques desseins de Henri Le Grand, on aura soin de se rappeler que la rédaction définitive et la mise en ordre des Mémoires est postérieure de vingt ans au moins à la mort de ce roi ; que c'est une œuvre de vieillesse et de retraite, de chagrin et de regret.

» La République européenne d'Henri IV est certainement née au château de Sully. Au Louvre, à l'Arsenal, on avait bien autre chose à faire qu'à bâtir des utopies. Et, certes, un roi auquel il avait fallu cinq ans de sa vie pour rentrer dans sa capitale, dix ans pour achever son dernier traité avec le dernier de ses sujets rebelles, aurait été le plus insensé de tous les hommes s'il eût pensé, lui presque sexagénaire, qu'il restait encore assez de temps pour refaire à neuf la chrétienté, distribuer les couronnes, répartir les lots, fixer à chacun ses limites et à tous une loi commune.

» Ces longues vues appartiennent au loisir, à l'inoccupation, au besoin d'employer un esprit actif et remuant qui n'a plus à s'exercer sur les affaires réelles. L'homme de génie appelé à les diriger sait trop bien l'incertitude du lendemain pour laisser sa pensée se perdre dans un avenir infini. »

(2) Le titre de ces Mémoires est fort long : « Mémoires des Sages et Royales OEconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires d'Henri IV le Grand, l'exemple des rois, le prince des vertus, des armes et des lois, et le père, en effet, de ses peuples français et des servitudes utiles, obéissances convenables et administrations loyales de Maximilien de Béthune, l'un des plus confidents, familiers, et utiles soldats et serviteurs du Grand Mars des Français ».

Il existe deux rédactions très distinctes des *Sages et Royales OEconomies d'Estat*. La première, qui reste encore manuscrite, fut composée entre 1611 et 1617, à courte distance des événements, alors que l'auteur est encore dans la pleine force de l'âge. La seconde, seule imprimée, seule connue du public, fut composée entre 1630 et 1641.

La rédaction de 1611-1617 ne dit pas un mot de la réorganisation

sa propre vie et les multiples affaires politiques, militaires, agricoles, financières, diplomatiques auxquelles il se trouva mêlé.

Voici le Grand Dessein (1) que le roi Henri IV aurait élaboré, dont il aurait même poursuivi, durant des années entières, la préparation diplomatique et dont il allait commencer la réalisation militaire, quand il tomba sous le poignard de Ravallac. Sully aurait été le confident du Grand Dessein, et, en nous le révélant, nous livrerait la clef de toutes les plus importantes démarches politiques du règne d'Henri IV avec le secret lui-même des intentions royales.

L'Europe constituerait désormais une grande Fédération d'Etats, la « République Très-Chrétienne », sous la haute direction du Pape, dont le projet augmentait

européenne dont Sully attribuera plus tard le projet à Henri IV, pas un mot des quinze Etats égaux en puissance, ni des perspectives de la paix perpétuelle. Par contre, ce sera la dernière rédaction des Mémoires de Sully, la rédaction de 1630-1638 et de 1638-1641, qui nous parlera des quinze Puissances égales de la « République Très Chrétienne » de la paix perpétuelle. Ce sera la dernière rédaction qui introduira partout la mention du Grand Dessein et expliquera toutes les démarches du règne d'Henri IV par la préoccupation, à longue échéance, de réaliser le Grand Dessein.

(1) Sur le Grand Dessein d'Henri IV on peut lire l'étude bien documentée de :

Christian Pfister. *Revue historique*, avril, mai, août, septembre, décembre 1914, t. LIV (pp. 300 à 324), t. LV (pp. 67 à 82 et 291 à 302), t. LVI (p. 39 à 48 et 304 à 339).

Noël Valois. *Inventaire des arrêts du Conseil d'Etat. Règne d'Henri IV*. Introduction, t. I, p. XCIX, s. Paris, Imp. Nat., in-4.

Desclozeaux, Gabrielle d'Estrées et Sully. *Extrait de la Revue historique*, Paris, 1887, broch. in-8.

Nouaillac, dans la *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, t. IX (pp. 104 à 123 et 348 à 363) : « Le Règne d'Henri IV, sources, travaux et questions à traiter. »

Gabriel de Mun, dans la *Revue Henri IV*, t. III (p. 188) : « Les rédacteurs des « Economies royales ». Quelques pages inédites de ces « Mémoires ».

considérablement le domaine temporel. Cette République chrétienne comprendrait quinze Puissances sensiblement égales, en territoire, en population et en richesses, de manière qu'aucune d'elles n'étant supérieure à sa voisine, n'ait pas la tentation de se jeter sur elle. Six monarchies héréditaires (1), cinq monarchies électives (2), quatre républiques (3), voilà les quinze Etats de la Fédération préconisée qui constitue la réalisation la plus parfaite de l'équilibre.

C'est seulement lorsqu'il a refait la carte de l'Europe égalisant les Puissances que Sully leur demande « d'accepter l'arbitrage d'un Conseil très chrétien composé de deux députés de chacune des quinze dominations lesquels ont puissance de juger souverainement de tous les différends qui pourraient intervenir entre elles, mais principalement touchant les religions, les limites d'entre les administrations voisines, les contributions pour l'entretien continu des armées très chrétiennes et les distributions de terre, pays et seigneuries qui se conquièrent, Conseil dont les décisions doivent être tenues de tant infaillible observation que le premier qui eût fait la moindre démonstration d'y

(1) A savoir : la France, l'Espagne (avec le Portugal), l'Angleterre (avec l'Ecosse et l'Irlande), la Suède, le Danemark (avec la Norvège), la Lombardie (avec le Milanais, la Savoie et le Piémont).

(2) A savoir : les Etats de l'Eglise (Italie centrale avec le royaume de Naples), le Saint Empire romain germanique, la Bohême (avec la Moravie, la Lusace et la Silésie), la Hongrie, la Pologne.

(3) A savoir : la seigneurie de Venise (avec la Sicile), la Confédération italique Florence, Mantoue, Parme, etc.), la Confédération d'Helvétie (cantons suisses, Tyrol, l'Alsace et la Franche-Comté), la Confédération des Provinces-Unies (Hollande, Belgique, Clèves et Juliers).

vouloir manquer, tous les autres quatorze potentats se fussent ligués contre lui. »

Ce passage est extrêmement important. Une organisation est créée sous le nom de Conseil (1) qui a compétence obligatoire pour trancher tous les désaccords de quelque nature qu'ils soient, même ceux qui ont le caractère politique le plus marqué. Or il n'y a pas à ce moment de différends qui soient plus politiques que ceux qui ont trait aux frontières et cependant, malgré leur caractère essentiellement politique, ils sont déferés à l'arbitrage du Conseil; il est donc véritablement universel dans sa compétence. Aucune guerre, par conséquent, aucun appel aux armes ne pourra désormais se produire entre les quinze Etats chrétiens; ils devront être soumis à chacune des sentences du Conseil et se garderont de chercher à se dominer les uns les autres ou à rompre l'égalité de leur puissance respective.

D'autre part, une fois la décision du Conseil rendue, elle est obligatoire; si l'une des Puissances essaye de s'y soustraire, tous les autres Etats confédérés appuieront l'action du Conseil, useront de la contrainte et de la répression à l'égard de l'infracteur pour l'obliger à s'exécuter (2). Chaque Etat doit, suivant son importance et sa richesse, fournir un contingent que le Pro-

(1) Il tiendra ses assises annuelles, alternativement dans une ville de chacun des quinze Etats.

(2) dans le même ordre d'idées nulle Puissance ne pourra se retirer de la confédération sans s'attirer des mesures de contrainte et de répression de la part du Conseil et de chacun des autres membres de la confédération.

jet de Sully énumère dans le plus grand détail par nombre de vaisseaux, de fantassins, de cavaliers, de pièces d'artillerie: une force internationale se trouve ainsi créée (1). D'ailleurs, et c'est ici une variante du Dessein de Sully sur celui de Crucé, il reste encore pour cette force internationale la possibilité d'une guerre à titre d'exercice. L'exès d'activité qui se trouve trop comprimé par le régime de la paix dans les Puissances chrétiennes doit trouver un dérivatif dans la guerre de la Chrétienté contre les infidèles.

La sanction prévue par le Grand Dessein était donc une sanction militaire qui, d'après Sully, assurera à la République Chrétienne, la période heureuse et prospère si longtemps désirée, où le règne organisé du droit garantira, aux princes et aux peuples, les inépuisables bienfaits de la paix perpétuelle.

Mais si la guerre était l'unique sanction prévue, elle se trouvait, du moins, légalisée par les jugements du Conseil international, qui devait en déterminer les conditions et les limites. Suivant l'expression d'Henri Wheaton, « on naturalisait la guerre pour la faire cesser (2). » Lorsqu'un siècle plus tard, l'abbé de Saint-Pierre reprendra le même projet, il ne trouvera, malgré ses recherches et ses illusions, d'autre sanction meilleure.

(1) On estimait qu'il faudrait 250.000 hommes d'infanterie, 50.000 chevaux, 217 pièces de canons avec tout l'attirail habituel et 117 galères, sans compter les vaisseaux de moyenne grandeur, les brûlots et les navires de charges. On était donc bien loin du désarmement.

(2) *Histoire du progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, t. I, p. 324.

En dépit de ses imperfections, le Dessein d'Henri IV offre un grand intérêt; c'est en même temps le plus complet, le mieux organisé à une époque où l'on ne parle pas encore de notion de la souveraineté de l'Etat, ni de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, où l'on ne peut concevoir d'autre principe juridique de la délimitation des territoires que celui de l'équilibre, qui par l'égalité des forces réalisera la paix.

Sully fonde sur le Droit sa constitution de la société internationale. Il commence donc par instituer le Droit avant d'organiser la paix : c'est l'idée d'un esprit essentiellement original. Puis, construisant la Fédération, il prévoit un Conseil chargé de connaître de toutes les discordes des princes, conseil dont la décision est non seulement obligatoire mais exécutoire. Il propose, en outre, la formation d'une force commune par les contingents des différents Etats, destinée à faire respecter les arrêts du Conseil.

Ainsi nous trouvons dans le système de Sully une Société des Nations créée à l'image de la société des hommes dans l'Etat, avec un pouvoir judiciaire représenté par le Conseil et un pouvoir exécutif représenté par la force armée internationale.

Donnant son appréciation sur ce Projet, M. Pillet dit : « Par plusieurs côtés il (le Grand Dessein) était sage. Ainsi nous voyons le roi recommander aux peuples d'accomoder ensemble leurs différends avant d'entrer dans la ligue à établir, ce qui est une fort utile précaution; nous le voyons aussi appeler à la

liberté des nationalités opprimées; il veut former un royaume indépendant de la Bohême et un autre de la Belgique. Par d'autres côtés, ce même projet se révèle tout à fait chimérique, par cette prétention notamment de composer son Europe d'Etats sensiblement égaux en force, et surtout par cette demande adressée à l'Autriche et à l'Espagne de souffrir des retranchements considérables (1) pour rendre possible la péréquation que méditait le grand roi. On nous dit que le Grand Dessein eut toute l'approbation d'Elisabeth d'Angleterre et que seule la mort tragique d'Henri IV l'empêcha d'aboutir. On peut en douter, car un siècle plus tard un homme dont cette œuvre a sauvé le nom de l'oubli, l'abbé de St-Pierre, reprenait le Grand Dessein, l'amplifiait, le publiait, le recommandait avec passion sans arriver à lui faire obtenir un meilleur succès (2). »

(1) Dans une publication autre que celle qui renferme ce passage, M. Pillet parlant toujours du Grand Dessein d'Henri IV dit : « Mais le défaut le plus grand de ce système est encore de reposer sur la condition préalable d'un démembrement volontaire de l'Autriche et de l'Espagne. A quel titre l'exiger de ces deux Puissances ? Pensait-on, vraiment, qu'elles se laisseraient démembrer de bonne grâce, et pour l'honneur de la paix perpétuelle? »

(Voir Pillet, *Les Conventions de la Haye*, Paris, Pedone, éditeur, 1918, page 21.)

(2) Voir Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations*. (Extrait de *Scientia*, mai 1919, page 5.)

SECTION III.

*La Sanction de l'Arbitrage d'après le Projet de paix
d'Emeric Crucé (1).*

La loi naturelle, suivant Crucé, n'est pas l'instinct de l'appropriation et de la guerre, mais un sentiment de fraternité, de bienveillance universelle et de bon accord. Les passions des Chefs ayant introduit la discorde dans la société, il les conjure de rendre la paix au monde dont la Providence les a constitués souverains.

Partant de ce principe que le bonheur des hommes doit être le but de la politique, il ne s'inquiète pas des préjugés contemporains. Il ne s'arrête pas d'ailleurs à l'universalité de la paix, il veut en assurer la perpétuité.

Crucé donne dans son « *Nouveau Cynée* (2) » un plan de construction de la société internationale. Longuement il examine les causes de guerre qu'il classe même d'une manière très curieuse, très personnelle en: guerres pour l'honneur, guerres pour le profit,

(1) Emeric Crucé (de Lacroix) écrivain français, né à Paris vers 1590. Il a laissé d'assez nombreux ouvrages en latin et en français, mais ne vaut une mention que pour son « *Nouveau Cynée* » ou Discours des occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce par tout le monde, où il a exposé des idées remarquables sur le double point de vue de la paix et du commerce. Il a dédié son ouvrage aux monarques et princes souverains de ce temps 1623.

(2) Pourquoi ce nom de « *Nouveau Cynée* » Parce que Cynéas conseillait au roi Pyrrhus, quand il aurait conquis la Sicile, Rome et Carthage de se reposer. C'était donc pour flatter un roi plus moderne qu'il avait intitulé ainsi son livre dont il n'existe, dit-on, qu'un exemplaire unique à la bibliothèque nationale à Paris.

guerres pour la réparation de quelque tort et guerres pour l'exercice (1).

Crucé condamne nettement la guerre. Il montre que l'on n'en peut jamais tirer qu'un honneur douteux, qu'un profit incertain, que les réparations qu'elle permet sont toujours payées plus cher que ce qu'elles donnent et qu'enfin, s'il est certains hommes qui se sentent le besoin de prendre les armes et de sentir la poudre, « le monde n'est pas fait pour de telles gens, il n'y a, dit-il, qu'à les envoyer chez les cannibales, chez les sauvages qui n'ont rien de l'homme que la figure. »

Ayant ainsi condamné la guerre sous toutes ses formes, dans tous ses buts, ayant conclu qu'il faut assurer à tous les hommes le règne de la paix, Crucé passant de la critique de la guerre, ce qui est facile, à l'organisation de la paix, ce qui est plus malaisé, s'adresse à un arbitrage des potentats et souverains. Il ne leur demande pas, comme Sully, leurs titres de possession, il accepte l'organisation de la paix sur la base du *statu quo*. Pour que les dissidences entre les chefs ne deviennent de causes de guerre toujours nouvelles, il propose de constituer une Diète internationale permanente dont les membres choisis par les peuples auraient pour mission d'examiner les motifs de conflits qui s'élèveraient entre eux et de les apaiser. « Il serait, dit-il, nécessaire de choisir une

(1) Cette 4^e catégorie de guerres, dit Crucé, est nécessaire à la bonne santé d'une nation comme l'est le mouvement à la bonne santé d'un individu. On a vu plus tard cette même théorie à la fin du XIX^e siècle.

ville (1) où tous les souverains eussent perpétuellement leurs ambassadeurs, afin que les différends qui pourraient survenir fussent vidés par le jugement de toute l'assemblée. » Et voici une phrase qui est absolument caractéristique de son point de vue : « Pour autoriser les jugements, ajoute-t-il, on prendrait avis des grandes républiques qui auraient aussi en ce même endroit leurs agents, telles que les républiques de Venise et de Suisse, et si quelqu'un contrevenait à l'action d'une si notable compagnie, il encourrait la disgrâce de tous les autres princes qui auraient beau moyen de le faire venir à la raison. »

Ainsi non seulement les souverains doivent, selon Crucé, confier leurs différends à un Conseil réuni dans une ville d'Europe, mais ils sont les exécuteurs de la sentence : l'arbitrage ici, n'est pas seulement obligatoire il est exécutoire.

Mais comment obtenir des princes qu'ils prennent entre eux un engagement semblable ? Il faut, à cet égard, que l'un d'eux exhorte les autres : « Il n'y a, dit Crucé, personne qui soit plus capable de cela que le Pape ; c'est son devoir de moyenner une concorde générale entre les princes catholiques ; quant aux mahométans, le roi de France les fera plus aisément condescendre à la paix. »

Tel est dans ses grandes lignes le Projet de Crucé qui propose pour l'arbitrage une sanction coercitive

(1) Crucé propose Venise, comme centre de tous les Etats européens, pour siège de ce congrès perpétuel.

toutes les fois que les décisions du Conseil arbitral se heurtent à quelque résistance.

Crucé a exercé par son Projet une influence sensible sur les grands esprits: Leibnitz (1) et surtout Grotius s'en sont inspirés dans leurs œuvres. Crucé est le novateur. Grotius ne travaille que de seconde main; sa pensée n'est plus originale, elle est de reflet. C'est pourquoi il ne faut pas laisser dans l'ombre un système qui avait fortement impressionné de si grands penseurs.

SECTION IV.

La Sanction de l'Arbitrage d'après Grotius (2).

Dans son *De jure belli et pacis*, le jurisconsulte hollandais invite les Puissances chrétiennes à se réunir dans les cas de conflits internationaux afin de provoquer l'intervention de celles non intéressées dans le litige. Voici comment il s'exprime à ce sujet : « Les

(1) Leibnitz a dit qu'étant fort jeune il avait eu connaissance d'un livre intitulé : « *Le Nouveau Cynée* », dont l'auteur inconnu conseillait aux souverains de gouverner leurs Etats en paix et de faire juger leurs différends par un tribunal établi. Mais il ajoute : « je ne saurais plus trouver ce livre et je ne me souviens plus d'aucune particularité. »

(2) Grotius (Hughes Van Goort), jurisconsulte et diplomate hollandais, né à Delft en 1583, mort à Rostock en 1645. Il accompagna en France les ambassadeurs des Etats Généraux auprès d'Henri IV, plaïda à 16 ans sa première cause au barreau de La Haye en 1599, fut nommé en 1607 au poste d'avocat général du fisc. En 1613, il était nommé conseiller pensionnaire de Rotterdam. En 1619, il fut disgracié et condamné à la prison perpétuelle et à la confiscation de tous ses biens pour avoir soutenu la secte des Arminiens. Evadé il se réfugia en France et demanda son rappel en 1645. Arrêté par la tempête en s'embarquant pour Lubeck, il mourut à Rostock. Grotius a laissé un grand nombre d'ouvrages de jurisprudence, de théologie, d'histoire et de littérature. (Extrait du Nouveau Larousse illustré, en 7 vol.)

rois et les Etats chrétiens sont tenus surtout d'entrer dans cette voie, pour éviter l'emploi des armes ; il serait utile, il serait même, en quelque façon, nécessaire qu'il y eût certaines assemblées de Puissances chrétiennes où les différends des uns seraient terminés par celles qui n'auraient d'intérêt dans l'affaire et où même on prendrait des mesures pour forcer la partie à recevoir la paix à des conditions équitables.»

Grotius est donc partisan de l'arbitrage qu'il préconise, d'ailleurs, en plus d'un chapitre (1) de son traité, puisqu'il affirme l'utilité et même la nécessité d'une juridiction internationale, pour maintenir l'ordre et la paix dans la société des Etats.

Mais on remarque sans peine que les derniers mots du texte que je viens de citer, nous conduisent au problème de la sanction de l'arbitrage. Quoique Grotius ait la réputation, d'ailleurs justifiée, d'avoir laïcisé le droit international, il s'inspire, en ce qui concerne les sanctions, de considérations qui ne diffèrent pas sensiblement de celles des canonistes tels que Suarez et Vitoria.

Tout en sécularisant le droit des gens, Grotius était trop bon chrétien (2) pour ne pas se poser la question de savoir si l'Evangile n'avait pas condamné la guerre.

(1) *De jure belli et pacis*, liv. II Ch. I, § 18 et liv. II, Ch. XXIII, § 8. (Traduction Pradier-Fodéré de 1867).

(2) Il le montre nettement dans sa dédicace à Louis XIII : « Combien il sera beau, dit-il, à ce roi, combien glorieux, combien il sera doux à votre conscience elle-même de pouvoir dire avec confiance, lorsqu'un jour Dieu vous appellera dans son royaume, le seul qui soit supérieur au vôtre : « Cette épée que j'ai reçue de vous pour la défense de la justice, je vous la rends intacte de tout sang répandu, pure et innocente ».

A l'exemple des canonistes, il la résoud par la négative et discute pied à pied les textes de l'Ancien et du Nouveau Testament. Il en déduit une justification dogmatique de la guerre à l'appui de laquelle il invoque le témoignage des Pères de l'Eglise et des Conciles. Il cite Saint-Augustin: « On ne doit pas chercher la paix pour se préparer à la guerre, mais faire la guerre pour avoir la paix (1). » Et il déclare pour son propre compte que : « dans toute la direction de la guerre, l'esprit ne peut être tenu en repos et confiant en Dieu à moins qu'il n'ait toujours la paix en vue (2). »

La guerre n'apparaît donc pas à Grotius comme une violence homicide ; c'est une punition légitime ; c'est une sanction (3). « ...On prendrait, dit-il, des mesures pour forcer la partie à recevoir la paix à des conditions équitables. » Mais, de même que les casuistes, il ne veut que des guerres justes. Toute guerre ayant une juste cause est par là même légitime. La guerre pour le droit est une guerre de droit (4). Écoutons-le parler: « Je voyais, dit-il, par toute la chrétienté une facilité à faire la guerre, qui ferait rougir les barbares mêmes; des guerres commencées sous les prétextes les plus futiles, et faites sans égard

(1) Il cite aussi Salluste : « Les sages font la guerre en vue de la paix. »

(2) *De jure belli et pacis*, liv. III, Chap. XXV, § 2.

(3) La discussion exégétique de Grotius sur ce point est principalement contenue dans son *De jure belli et pacis*, (liv. I, Ch. II, §§ 5 à 10), édition Pradier-Fodéré.

Voir aussi Ch. XX, §§ 38 à 51 et Ch. XXII.

(4) *De jure prædæ*, page 32.

De jure belli, liv. III, Ch. I, § 2.

à aucune loi, soit divine soit humaine, comme si une simple déclaration de guerre déchaînait tous les crimes. »

On a reproché à Grotius d'avoir considéré la guerre comme une sanction morale et non comme une sanction judiciaire (1), et que la guerre ne peut prétendre être une sanction qu'à la condition d'être faite non pas à raison d'une offense, mais en vertu d'un jugement statuant sur le préjudice causé. Il l'a donc présentée comme l'exercice arbitraire du droit de punir et non comme la voie d'exécution suprême de la justice arbitrale. Ce reproche est quelque peu fondé, mais on oublie que Grotius écrivait à une époque où le caprice des rois était la règle unique des rapports internationaux et où la voix de la raison expirait sur les lèvres des sages. En formulant les règles de la guerre, ce pacifique transigeait avec les nécessités de son temps. Sa méthode ne fut pas complètement inefficace puisqu'on a cité des noms de rois au chevet desquels son ouvrage demeurerait constamment.

SECTION V.

La Sanction de l'Arbitrage d'après Pufendorff (2).

Dans son traité, *Le Droit de la nature et des gens*,

(1) Car s'il l'avait considérée comme une sanction judiciaire à laquelle il ne doit être possible de recourir qu'en vertu d'un jugement, il en aurait limité l'application par voie de principe aux seules fautes qui sont dignes de mort.

(2) Pufendorff (Samuel baron de), publiciste allemand, né en 1632, mort en 1694. Son premier ouvrage : *Elementa jurisprudentiæ univer-*

Pufendorff préconise l'arbitrage en ces termes (1) : « La loi naturelle ne permet pas néanmoins d'avoir d'abord recours à la voie des armes, pour maintenir un droit que l'on croit avoir.... Si toutefois les conférences sont inutiles... il reste encore un parti de douleur à prendre, c'est que l'on s'engage réciproquement à s'en remettre au jugement d'un arbitre. » Je me borne à citer ce court passage pour montrer que Pufendorff compte parmi les défenseurs de l'arbitrage. Ceci noté, il y a lieu de rechercher la sanction (2) qu'il met au service de cette institution.

On sait que Pufendorff fonde, comme Grotius, la morale et le droit sur la sociabilité humaine. D'après lui, il n'y a d'obligation entre les hommes que parce qu'il y a pluralité d'hommes, qui vivent en société. A l'état de nature, les individus ne sont soumis à aucune juridiction (3). La justice est donc un pro-

salis (1660), lui valut en 1661, à Heidelberg, la chaire de droit naturel. Il publia alors, sous le pseudonyme de Severinus de Mozambino, un ouvrage qui lui attira de vives attaques : *De statu imperii germanici* (1667). C'était une critique des vices de l'organisation de l'empire. En 1670, il fut nommé professeur à l'université de Lund. Par ses deux ouvrages : *De jure naturæ gentium* (1672) et de *De officio hominis et civis* (1673), Pufendorff libéra le droit naturel de la scolastique théologique et de la jurisprudence positive, et l'éleva au rang de science doctrinale indépendante. En 1677, il fut appelé à Stockholm en qualité de secrétaire d'Etat et d'historiographe. En 1688, le grand électeur l'appela à Berlin, en qualité d'historiographe. Après la mort de ce prince, il écrivit son histoire : *De rebus gestis Frederici Magni* (1695), ainsi que celle de son successeur *De rebus gestis Frederici III* (1695). (Extrait du Nouveau Larousse illustré, en 7 vol.)

(1) Voir Livre V, Chap. XIII, § 3.

(2) Les notions, d'ailleurs assez vagues, de Pufendorff, en ce qui concerne la sanction sont noyées dans son gros traité : *Le Droit de la nature et des gens*, traduction Barbeyrac 1734. Ce sont cependant le Chap. XIII du Livre V et les Chap. VI à IX du Livre VIII qui intéressent spécialement la matière qui nous occupe.

(3) *In statu naturali judex non datur.*

duit de la civilisation. L'Etat ne crée pas le droit, mais il en fixe l'étendue. Lorsqu'il y a eu chose jugée, les limites du droit sont définies; la société a achevé son œuvre : celui qui a eu gain de cause reste donc dans la légitimité des choses s'il pourvoit personnellement à l'exécution de la sentence.

Il n'en est pas autrement pour les Etats que pour les particuliers. On se paye ou on se fait payer comme on peut, à la seule condition que le principe et le montant de la dette aient été reconnus par le juge. Tous les moyens sont bons (1), dit Pufendorff. Si on ne peut s'emparer de la chose due, qu'on prenne l'équivalent (2).

Cette conception des sanctions est des plus dangereuses. En ce qui touche aux créances particulières, elle procède manifestement de la vieille théorie romaine des procédures d'exécution privée, telles que le *manus injectio* par laquelle le créancier réduisait son débiteur en esclavage ou la *pignoris capio*, par laquelle il se constituait arbitrairement un gage. En droit public cette conception aboutit logiquement à la justification de la guerre. Voici, en effet, ce que dit (3) à cet égard Pufendorff: « Toute guerre juste se fait ou pour nous conserver et nous défendre, nous et ce qui nous appartient, ou pour mettre à la raison ceux qui refusent de nous rendre ce qu'ils nous doi-

(1) *Quocumque modo.*

(2) *Sed etiam me aliam rem posse, que tantumdem valet, arripere.*
Pufendorff, *Droit de la nature et des gens*, liv. V. Chap. XIII, § 10.
Traduction Barbeyrac.

(3) Pufendorff, *op. cit.*, liv. VIII, Ch. VI, § 3.

vent en vertu d'un droit parfait; ou enfin pour obtenir réparation du dommage ou du tort qu'ils nous ont fait, et pour avoir des sûretés, à l'abri desquelles on n'ait désormais rien à craindre de leur part.» C'est donc sur la base de la guerre-sanction que repose le système de Pufendorff. Il faut reconnaître aussi que ce philosophe a le mérite d'avoir réservé au contrôle des juges la vérification préalable du droit, que ses contemporains abandonnaient au caprice des princes. S'il admet toutes les sanctions (1), il les subordonne à la formalité antérieure de l'arbitrage (2).

SECTION VI.

La Sanction de l'Arbitrage d'après le Projet de paix de William Penn (3).

Penn a écrit, en 1693, un Essai visiblement inspiré du Grand Dessein d'Henri IV, qu'il regarde comme

(1) En réalité Pufendorff n'a pas approfondi la question des sanctions de l'arbitrage. Et pour montrer l'insuffisance de ses réflexions à ce sujet on n'a qu'à citer les propres paroles qu'il a dites de lui-même : « A l'égard de l'exécution de la sentence, je n'ai pas grand chose à ajouter. » Voir Livre V, Chap. XIII, § 10.

(2) Pufendorff, *op cit.*, Livre V, Ch. XIII, § 3.

(3) William Penn, le fondateur de la Pensylvanie, né à Londres en 1644, mort à Rushamb en 1718. Il montra dès sa jeunesse une exaltation religieuse qui le brouilla avec son père, et s'affilia aux quakers. Ceux-ci étant persécutés en Angleterre, il organisa un exode en Amérique, où il avait obtenu de Charles II une concession importante qui reçut le nom de Pennsylvania. Penn avec de nombreux émigrants, s'y établit. La constitution préparée par Penn fut votée par une assemblée qu'il convoqua. En 1676, il fonda la ville de Philadelphia. Il jouit de la faveur de la reine Anne, mais accablé de dettes, il hypothéqua, en 1708, la Pennsylvanie pour 6.600 livres. Il négociait en 1712, la vente de la colonie au gouvernement, quand une attaque d'apoplexie vint lui ôter la mémoire. Toutefois il ne mourut que six ans après. On a de lui des nombreux opuscles. (Extrait du Nouveau Larousse, illustré en 7 vol.)

chose utile, nécessaire et faisable. Au moment où il voulut fonder la Pensylvanie, il dut faire une convention avec les Indiens d'Amérique sur le territoire duquel s'établissait la colonie fondée par lui. En voici quelques détails :

Lorsque William Penn, qui devait établir son gouvernement colonial sur des principes exclusivement pacifiques, eut à traiter avec les Lenni-Lénapé, il réussit à les convaincre si bien de sa sincérité personnelle et de l'avantage qu'ils trouveraient à être sincères eux-mêmes, que la convention qu'il conclut avec eux fut respectée à la lettre par toute leur tribu aussi bien que par lui-même. A cet effet, il s'était borné à parler aux Indiens le langage de la droiture et de la raison (1). Il s'était présenté à eux non pas en conquérant, mais en ami. Il leur avait demandé, pour y jeter les fondements de Philadelphie, un terrain qu'ils occupaient improductivement. Il est à remarquer qu'il n'aurait pas eu grand'peine à le leur ravir, mais il déclare qu'il considérerait que cet emplacement appartenait *jure gentium* (2) aux indigènes et qu'il n'en prendrait pas un seul arpent sans leur en avoir payé la valeur.

Ayant conclu dans ces sentiments son marché avec les Peaux-Rouges, Penn leur avait fait signer en outre

(1) Voir Jacques Dumas, *La colonisation ; essai de doctrine pacifiste*, page 51 et suiv.

(2) Il paraît évident que, dans l'esprit de Penn le *jus gentium*, signifiait non pas le droit international, tel qu'il résulte des traités, mais tout simplement le droit naturel qui est antérieur à tout traité et dont le droit d'occupation est l'article essentiel.

un traité d'amitié. Aux termes de cet acte les contractants s'engageaient (1) « à ne jamais se faire aucun tort les uns aux autres, à ne jamais croire les faux rapports qui pourraient être colportés sur les uns ou sur les autres, à vivre en bon voisinage, portes ouvertes et routes libres, et, dans le cas où une offense serait commise, à n'en jamais tirer vengeance individuellement, mais à en référer à douze hommes choisis qui fixeraient les responsabilités (2). » Ne trouvons-nous pas dans ces derniers mots une allusion formelle à l'arbitrage? »

Penn est certes partisan de cette institution qu'il préconise dans son *Essai sur la paix* (3) comme je le montrerai plus loin. Il désire établir la paix dans sa colonie, grâce à une organisation particulière : l'administration de la justice : « La paix, dit-il, doit être établie et maintenue par la justice qui est le fruit du gouvernement comme le gouvernement celui de la société et la société celui du consentement... La justice est le véritable moyen de paix pour prévenir toutes espèces de conflits soit entre gouvernements, soit entre gouvernements et gouvernés. La

(1) Cet engagement fut si loyalement tenu que pendant des années il n'y eut pas un seul meurtre dans la colonie. Malgré leur goût instinctif pour le couteau, les Lenni-Lénapé respectèrent absolument les compagnons et les adeptes de William Penn, et lorsque quarante ans plus tard, un premier homicide fut commis, il eut pour auteur un Blanc et pour victime un Peau-Rouge.

(2) *La Colonisation*, loc. cit., page 59.

(3) Voir *Essai sur la paix présente et future de l'Europe*, Londres 1693.

guerre au nom de la justice est un remède presque toujours pire que le mal.... (1) »

Comment maintient-il la paix? Penn présente un programme. Les princes souverains de l'Europe doivent, dit-il en substance, pour la même raison qui a, pour la première fois, induit les hommes à se former en société, à savoir l'amour, la paix et l'ordre, consentir à confier leur sort à une Diète générale ou Parlement international où ils enverraient des députés. Penn prévoit jusque dans le détail l'organisation et le fonctionnement de cette Diète. Il y établit la représentation suivant l'importance économique, c'est-à-dire la production des richesses et les revenus des populations de chaque pays (2). Il y évite toutes querelles de préséance qui à cette époque étaient fréquentes et extrêmement vives (3). Il propose en outre la présidence à la Diète à tour de rôle, la majorité des trois quarts pour prendre des décisions et l'emploi d'une double langue, le latin et le français (4).

Cette assemblée souveraine aurait à décider de tous différends entre princes ou Etats. Et si quelque sou-

(1) Penn développe cette thèse dans le 3^e Chapitre de son Essai: *Le gouvernement, sa naissance et son terme.*

(2) Ainsi il donne 12 représentants à l'Allemagne — 10 à la France — 10 à l'Espagne — 10 à la Turquie — 8 à l'Italie — 6 à l'Angleterre — 4 à la Hollande — 4 à la Suède — 4 à la Pologne — 4 aux Provinces-Unies — 3 au Portugal — 3 à Venise ; 90 délégués formeraient la Diète dont la première session s'ouvrirait dans une ville du centre après quoi les délégués choisiraient le lieu de leur réunion.

(3) Pour cela il prévoit pour les délibérations une salle ronde à plusieurs portes de manière à ce qu'on puisse entrer et sortir simultanément sans avoir à discuter qui entrera ou sortira le premier. Il y a là un effort pour assurer l'égalité des Etats.

(4) Le latin, dit-il, conviendra mieux aux jurisconsultes, le français aux gens de qualités.

veraineté se refusait à lui déférer ses réclamations ou prétentions ou si elle manquait au respect de son jugement et cherchait à résoudre le conflit par les armes, alors tous les autres Membres de la Diète, unis en une seule force, assureraient l'exécution de la sentence arbitrale, en même temps que l'imposition à l'Etat récalcitrant de dommages-intérêts en faveur de la partie lésée.

L'Europe obtiendrait ainsi la paix et d'autant mieux que désormais la conquête ne permettrait plus de réaliser de nouvelles acquisitions territoriales; on ne remettrait pas en question celles déjà faites. Le Projet de Penn se construit donc sur la base du *statu quo*.

En définitive, Penn forme une construction complète et coordonnée d'une Fédération du monde avec la soumission de tous les litiges internationaux à la solution de la majorité du Parlement général dont les arrêts sont exécutoires. En d'autres termes, Penn conçoit l'idée de l'arbitrage obligatoire muni d'une sanction coercitive analogue à celle déjà rencontrée dans le Grand Dessein d'Henri IV, qui lui a servi de modèle dans l'élaboration de son plan. Sa conception n'est donc pas originale mais de reflet.

SECTION VII.

La Sanction de l'Arbitrage d'après le Projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre (1).

Le Grand Projet d'Henri IV conduit à celui de l'abbé de Saint-Pierre. L'excellent homme, très instruit et très charitable, qu'était l'abbé de Saint-Pierre, poursuivit toute sa vie l'abolition de la guerre et travaille sans cesse, à son Projet de paix perpétuelle (2). Celui-ci est intéressant par le rôle qu'il a donné aux traités et à l'arbitrage. Son œuvre contient une partie de critique et une partie de construction.

Dans la première, l'auteur essaye de montrer qu'en dehors d'une société régulièrement organisée, les Etats prétendraient vainement aux bienfaits de la paix. Les traités, dit-il en substance, sont incertains et souvent violés; l'arbitrage manque fréquemment son objet, faute d'une autorité qui sanctionne les décisions ren-

(1) Saint-Pierre (Charles-Iréné Castel, dit l'abbé de), né au château de Saint-Pierre-l'Eglise, en 1658, mort à Paris, en 1743. Il montra un goût particulier pour la philosophie et la physique, et jusqu'à 28 ans, s'occupa aussi de médecine, de sciences naturelles et de théologie. Il entre en 1695, non sans résistance, à l'Académie. En 1697, il achète une petite charge à la cour. En 1712, il accompagna le cardinal de Polignac au congrès d'Utrecht et publie un projet de paix perpétuelle (1713) puis, en 1718, le *Discours sur la polysynodie*, critique acerbe des actes de Louis XIV, qui fut la cause de sa radiation de l'Académie. Toutes ses doctrines ont un but très précis : l'utilité, le bien, le progrès des individus et des sociétés. Toute sa morale repose sur les deux maximes : « Ne faites pas à autrui... » maxime de justice, et : « Faites à autrui... » maxime de bienfaisance. (Extrait du Nouveau Larousse, illustré en 7 vol.).

(2) Son projet est exposé dans un ouvrage assez long dont les deux premiers tomes parurent à Utrecht, le 15 janvier 1713, au moment où s'élabora la paix du même nom ; et le 3^e volume date de 1717. Comme l'ouvrage est long il voulut l'abrégé en 1729. Rousseau à son tour donna un abrégé de l'abrégé de Saint-Pierre.

dues. L'équilibre ne supprime pas les rivalités et pas davantage les démêlés qui en résultent. La paix ne trouvera sa sauvegarde que dans l'intérieur d'une Union européenne, qui rendra impossibles toutes guerres internationales ou civiles et assurera, en tout temps, aux Etats la garantie de leur conservation et les bénéfices de leur commerce.

De là l'abbé passe à la seconde partie consacrée à la constitution de la société européenne. On y trouve deux séries d'articles; les uns qualifiés de fondamentaux ou articles organiques et sont au nombre de cinq, les autres de simplement utiles ou articles relatifs aux détails de l'organisation et du fonctionnement de la communauté internationale (1).

Seuls les cinq articles fondamentaux présentent pour nous un intérêt particulier et méritent quelques développements. Voici, non pas leur texte même, mais leur sens très exact :

Article premier. — « Il y aura désormais entre les souverains signataires des présents articles une Alliance perpétuelle pour se procurer mutuellement, eux et leurs successeurs, durant tous les siècles à venir, sûreté entière « contre les grands malheurs des guerres civiles » ; pour se garantir mutuellement la conservation en entier de leurs Etats et la protection de leurs personnes ; pour assurer à leur famille l'héritage intact de leur pouvoir ; pour se procurer mutuellement une diminution très considérable de dépenses,

(1) Voir le *Projet de paix perpétuelle* de l'abbé de Saint-Pierre, Utrecht 1713.

une augmentation très considérable de revenus et l'amélioration intérieure de leurs Etats par le perfectionnement des lois et des règlements; pour terminer en paix leurs différends et se garantir l'exécution prompte et exacte de tous les traités futurs et de leurs promesses réciproques; et pour faciliter la formation de cette Alliance, ils sont convenus de prendre pour point fondamental la possession actuelle et l'exécution des derniers traités. »

L'abbé de Saint-Pierre a tout prévu. Son plan doit avoir pour effet de consolider les dynasties sur leur trône et à ce moment où les finances sont embarrassées, il le présente comme devant diminuer la charge des impôts et augmenter l'ensemble des revenus du royaume. C'est sur la base du *statu quo* sans révision de la carte de l'Europe qu'il le construit. Il rentre, par cela même, dans la tradition homéopathique d'après laquelle on consolide les iniquités en disant que pour l'humanité, l'essentiel c'est d'avoir la paix dans l'avenir, fût-ce en sanctionnant quelques injustices dans le présent.

Article 2. — « Chaque allié contribue, au prorata de ses revenus actuels et des charges de son état, à la sûreté et à la défense communes de la grande Alliance. »

Ceci revient à dire, que les pays formant l'Union fourniront une contribution en hommes et en argent suivant l'importance et la capacité financière de chacun. Ces troupes seront entretenues à frais communs.

Article 3. — « Les grands Alliés, pour terminer entre eux leurs différends présents et à venir, ont renoncé et renoncent, pour jamais pour eux et leurs successeurs, à la voie des armes et sont convenus de prendre toujours dorénavant la voie de conciliation, par la médiation du reste des grands Alliés et dans le lieu de l'Assemblée générale; et en cas où cette médiation n'aurait pas de succès, ils sont convenus de se rapporter au jugement qui sera rendu par les plénipotentiaires des autres Alliés perpétuellement assemblés et à la pluralité des voix pour la solution définitive, cinq ans après le jugement provisoire. »

Son idée est qu'il faut de la réflexion pour juger; la décision définitive n'est obtenue qu'après cinq ans du jugement provisoire. Cette conception est un peu fantaisiste, car il est certain que l'utilité du jugement c'est, dès qu'il est rendu, de fixer définitivement la solution applicable, sans que personne puisse songer à la remettre en question. Mais laissant de côté ce détail, ce qui est caractéristique, c'est que pour tous les différends il y a une double procédure : une procédure préparatoire de conciliation et au cas qu'elle se montre inefficace, on aura recours à une procédure définitive de jugement rendu par les plénipotentiaires à la pluralité des voix.

Article 4. — « Si l'un d'entre les grands Alliés refuse d'exécuter les règlements arbitraux, négocie des traités contraires, fait des préparatifs de guerre, la grande Alliance armera et agira contre lui offensive-

ment, jusqu'à ce qu'il ait exécuté les dits jugements ou règlements, ou donné sûreté de réparer les torts causés par ses hostilités, et de rembourser les frais de guerre suivant l'estimation qui en sera faite par les commissaires de la grande Alliance. »

Cet article touche directement, comme on le constate, à la question des sanctions de l'arbitrage. Il signifie que non seulement l'Union des Etats peut recourir aux armes si le règlement arbitral n'est pas exécuté, mais elle prend dans ce cas l'initiative de la guerre pour faire respecter les décisions de l'organisme commun. Les coupables devront être poursuivis jusqu'à satisfaction complète; ils paieront les frais de la guerre et les terres conquises sur eux reviendront à la communauté internationale. Cet article indique, par conséquent, une sanction militaire où la force des armes mettra à la raison les Etats récalcitrants. Pour l'abbé de Saint-Pierre, l'instrument principal du pouvoir judiciaire international est donc une force armée coercitive : « Cette sanction des décisions du tribunal arbitral, dit-il, aura pour instrument une forte armée entretenue par les Puissances réunies, dont chacune devra fournir un contingent de troupes commandées par un généralissime nommé par la cour permanente d'arbitrage. »

L'unique sanction (1) prévue était donc la guerre.

(1) Certains historiens ont sévèrement critiqué le Projet de l'abbé de Saint-Pierre et lui ont reproché tout particulièrement de n'avoir pas approfondi le problème des sanctions, ni entrevu le secours que la politique et le droit peuvent offrir à l'arbitrage.

Mais ce n'était plus la guerre arbitraire, la guerre pour le pillage ou pour la conquête, la guerre entreprise par le caprice et pour le profit d'un seul; c'était, si l'on peut ainsi parler, la guerre *juris et de jure*, décidée par la Société des Etats, non pas en vue de la spoliation, mais en vue du châtimement des réfractaires. Ce point de vue apparaît nettement dans l'éclaircissement qui suit l'énoncé de l'article 4. On n'y prononce pas le mot de guerre, mais celui de punition. L'armement et l'action offensive ne sont considérés que comme une correction collective administrée par l'unique moyen dont disposent les Puissances. Et le Projet a soin de dire, pour accentuer ce caractère de correction, que les princes assez mal avisés pour résister aux jugements internationaux ne pourraient être que des « jeunes gens », des « esprits superficiels », « agiles de passions passagères ». « De tels princes ont besoin, comme les enfants, d'envisager une punition certaine, prochaine et suffisante. » Plus de guerres, par conséquent, mais de simples râclées (1) militaires infligées aux polissons.

Article 5. — « Les Alliés sont convenus que les plénipotentiaires, à la pluralité des voix, régleront dans leur assemblée perpétuelle les articles qui seront jugés nécessaires et importants pour procurer à la grande Alliance plus de solidité, plus de sûreté et tous les

(1) Rapprochez, de cette idée de punition, celle que William Penn exprime en termes non moins pittoresques quand il dit : « When it pleases God to chastise us severely for our sins, it is with the Rod of War that, for the most part, he whips us. (*An Essay towards the future peace of Europe*, Sect. IX).

autres avantages possibles ; mais on ne pourra jamais rien changer à ces cinq articles fondamentaux, que du consentement unanime de tous les Alliés. »

Ces cinq articles longuement exposés avec des éclaircissements détaillés, l'abbé s'attache à démontrer que tous les souverains ont intérêt à signer le traité fondamental, même les Turcs, dont il propose implicitement l'expulsion.

Ainsi dans l'ordre logique, le Projet de Saint-Pierre est irréprochable et peut être considéré comme le plus significatif. Mais précisément parce qu'il est trop bien conçu, trop bien compris dans l'ordre de l'esprit et sur le papier il est irréalisable dans la pratique. L'œuvre de Saint-Pierre a été vivement critiquée par plusieurs auteurs.

L'abbé de Saint-Pierre écrit un jour au Cardinal Fleury (1) pour lui recommander son Projet. Voici la réponse du ministre : « Vous avez oublié, dit-il, un article préliminaire pour base aux cinq articles que vous me proposez : c'est de commencer, avant de les mettre en pratique, par envoyer une troupe de missionnaires pour y préparer l'esprit et le cœur des monarques et le persuader d'entrer dans vos vues... »

(1) En 1740, Fontenelle écrit au Cardinal Fleury pour l'inviter à calmer la fièvre qui commence à agiter les Espagnols et les Anglais. Fleury répond plaisamment : « Il faudrait pour cela que les princes prissent quelques doses de l'élixir de paix proposé par l'abbé de Saint-Pierre... »

Fontenelle fait part de cette réponse à l'abbé et celui-ci convainc que l'occasion était unique pour placer ses cinq articles écrit sur le champ à Fleury qui lui répond par les quelques mots mentionnés ci-haut.

L'abbé écrit alors à Voltaire, qui lui répond que son projet est plus chimérique que le projet d'une langue universelle et « il est aussi difficile aux hommes de ne pas faire la guerre que d'empêcher les loups de manger les moutons... »

« De tous les constructeurs, écrit à son tour M. Pillet, l'abbé de Saint-Pierre fut, sans doute, le plus convaincu, le plus patient, le plus ardent (1). Il ne comprenait pas la guerre, il voulait la paix et pour cela il s'étudiait à édifier une société permanente des nations européennes, placées sous l'autorité commune d'un Sénat établi à Utrecht. Cette société devait à la fois assurer le maintien de la paix et garantir chaque souverain des menaces de révolution intérieure. Personne ne pourrait plus s'agrandir au détriment d'autrui (2), les conflits entre peuples seraient résolus par la sagesse du Sénat, et la force plus grande de l'Union procurerait aux décisions de ce corps auguste leur exécution. »

Malgré tous les efforts pour prouver que son projet était favorable aux intérêts de tous, l'abbé de Saint-Pierre, continue M. Pillet, « n'a cependant réussi à convaincre personne et les inventions de ses succes-

(1) Il a consacré des volumes à démontrer que son projet était favorable aux intérêts et même à l'indépendance des souverainetés : il a combattu une multitude d'objections qu'il imaginait lui-même pour les réfuter ensuite, il a cru qu'il faudrait être sourd et aveugle pour ne point se rendre aux avantages de son système.

(2) Remarquons que le Projet de l'abbé de Saint-Pierre repose sur *l'uti possidetis*, qu'il implique une organisation de la communauté internationale avec établissement d'un double pouvoir central, l'un judiciaire et l'autre exécutif.

seurs dans cette carrière et souvent parcourue n'ont pas obtenu un succès plus grand (1).»

Le projet de paix de l'abbé de Saint-Pierre amène à celui de Kant. Mais en suivant l'ordre chronologique, on rencontre, entre ces deux grands penseurs, deux figures assez importantes et connues du droit international : je veux parler de Wolf (2) et de Vattel (3). Le cadre très restreint de cette étude ne permettant pas de leur consacrer respectivement une section et estimant que deux pareilles figures ne doivent passer inaperçues, je me borne à exposer sommairement leur thèse sur l'importante question des sanctions internationales.

*
* *

(1) Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations ?*

Indépendamment du Projet de paix perpétuelle, publié en 1716, et de l'Abrégé du projet de paix perpétuelle, publié en 1728, voir sur les idées de l'abbé de Saint-Pierre :

Molinari, *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*;

Goumy, *Etude sur la vie et les écrits de l'abbé de Saint-Pierre*, Paris, 1859 ;

Nys, *La Paix perpétuelle et l'abbé de Saint-Pierre*, 1890 ;

Lanzac de Laborie, *Article sur le livre de l'abbé de Saint-Pierre*. (Correspondant, 1921.)

(2) Wolf (Jean-Chrétien, baron de), mathématicien-philosophe allemand, né en 1679, mort en 1754. Professeur à l'université de Halle à partir de 1707, banni par Frederic-Guillaume en 1723, mais rappelé par Frederic II après avoir enseigné à Marbourg. Ses principaux ouvrages sont écrits en latin. Wolf n'a presque rien ajouté à la pensée de Leibnitz, qu'il a cherché à exposer d'une façon dogmatique.

(3) Vattel (Emmerich de), publiciste et diplomate allemand, né en 1714, mort en 1767. Il écrivit en 1758 son ouvrage *Le Droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*.

Auguste III l'appela en 1758 auprès de lui, lui confia les plus importantes affaires du Cabinet et lui donna le titre de conseiller privé.

Théorie de Wolf.

Wolf a compris que l'état d'anarchie ne convient pas mieux aux nations qu'aux individus; que les uns et les autres doivent sortir de leur isolement pour atteindre la fin que leur proposent les appels de la justice et que leur imposerait, à défaut de cette voix surhumaine, l'instinctif besoin de groupement qui fait le fond de leur nature.

Le souci d'une sanction tourmente Wolf à ce point qu'il classe les obligations humaines en deux catégories, suivant qu'elles sont ou non pourvues de sanctions. Il réserve aux premières le nom d'obligations parfaites, tandis qu'il appelle les autres obligations imparfaites (1).

A cette distinction entre les obligations, Wolf fait correspondre une distinction symétrique entre les droits. Les droits parfaits sont, à ses yeux, tous ceux qui dérivent de l'obligation de vivre et de grandir et peuvent, par conséquent, s'exercer même au préjudice de ses semblables. Les droits imparfaits sont ceux qui exigent, pour leur satisfaction, le concours obligeant d'autrui. Lorsqu'il s'agira d'un droit parfait, tel que la souveraineté ou l'indépendance, l'Etat pourra légitimement être sa propre sanction et recourir à la retorsion, aux représailles et même à la guerre, pour écarter les obstacles qui gênent son libre développement.

(1) Voir Wolf, *Institutiones juris naturæ et gentium*, § 80.

Wolf est là sur une pente dangereuse. En faisant rentrer leurs diverses revendications dans la catégorie des droits parfaits, il est à craindre que les nations ne puissent se prévaloir de son système pour justifier toutes leurs guerres et faire disparaître la distinction entre la guerre-sanction et la guerre-conquête. A la décharge de Wolf, il importe de noter qu'il excluait des droits parfaits toutes les prétentions basées sur la seule utilité (1) et à plus forte raison celle que l'on peut tirer de l'esprit de lucre ou de rancune. Son vœu le plus cher serait qu'une sentence antérieure à la guerre eût pu fixer les droits des belligérants (2). Alors seulement la guerre serait vraiment une sanction.

⁺

Théorie de Vattel.

Chez Vattel, la notion de la guerre, comme sanction, est assez semblable à celle de Grotius et de Wolf pour me dispenser d'un examen approfondi de sa doctrine. Il faut cependant lui reconnaître une part d'originalité qui ressort de ses observations sur les garanties des traités (3).

Les sanctions de la chose convenue sont plus importantes à ses yeux que celles de la chose jugée, et on ne saurait s'en étonner puisqu'à son époque, où les traités étaient déjà fréquents, les arbitrages étaient

(1) Wolf, *op. cit.*, § 1171.

(2) Wolf, *op. cit.*, § 1211.

(3) De sorte que sa préoccupation d'assurer pacifiquement l'exécution des obligations internationales est amplement démontrée.

encore si rares. Mais tout ce qu'il dit en faveur de la garantie des traités peut être appliqué à l'arbitrage (1) et les sanctions judiciaires profitent indirectement de son étude des sanctions conventionnelles.

Voilà en bref comment fut résolue la question des sanctions internationales par ces deux grands publicistes.

SECTION VIII.

La Sanction de l'Arbitrage d'après le Projet de paix perpétuelle d'Emmanuel Kant (2).

Kant se plaçant au point de vue de la morale philosophique affirme l'idée civilisatrice de la substitution de l'arbitrage à la guerre pour le règlement des conflits internationaux.

Dans son *Projet philosophique de paix perpétuelle* (1795) Kant s'exprime ainsi : « Du haut du tribunal suprême du pouvoir législatif, la raison condamne sans exception la guerre comme voie de droit. Elle fait un devoir absolu de l'état de paix. Or, on peut

(1) Voir Vattel, *Traité du Droit des gens*, t. II.

Voir aussi : *Traité de garantie et traités de cautionnement*.

(2) Kant (Emmanuel), philosophe allemand né et mort à Königsberg (1724-1804). Ses parents le destinèrent à la carrière de pasteur. De 1740 à 1745 il étudie à côté de la théologie, la physique et surtout les mathématiques et la philosophie newtonienne. Il se fait précepteur de 1746 à 1755. En 1770 il obtient une chaire de professeur titulaire à l'université de Königsberg et c'est alors qu'il écrit comme thèse professorale, son premier ouvrage de philosophie critique. Les trente années qui suivent sont consacrées à l'élaboration de la philosophie critique. En 1797 il quitte sa chaire et travaille jusqu'à sa mort, en 1804 à un ouvrage resté inachevé, sur le *Passage des Principes métaphysiques de la science de la nature à la physique* (Extrait du Nouveau Larousse, illustré en 7 volumes.)

prouver que l'idée d'une fédération qui s'étendrait insensiblement à tous les Etats et qui les conduirait ainsi à une paix perpétuelle peut être réalisée. Pour cela, que faut-il? D'abord la reconnaissance de certains principes préliminaires... Mais pour arriver à ce résultat il ne faut pas une constitution où les sujets ne sont pas citoyens de l'Etat; car alors, ajoute Kant, une déclaration de guerre est la chose du monde la plus aisée à décider, puisqu'elle ne coûte pas au chef, propriétaire et non membre de l'Etat, le moindre sacrifice de ses plaisirs à table, à la chasse, à la campagne, à la cour. Il peut résoudre une guerre comme une partie de plaisir souvent par les raisons les plus frivoles, et en abandonner avec indifférence la justification qu'exige la bienséance au corps diplomatique et qui sera toujours prêt à la fournir... »

Le célèbre philosophe allemand prétend ainsi résoudre le problème de la paix par des moyens de droit constitutionnel intérieur. Il a été le premier à représenter la constitution républicaine de tous les Etats comme la condition nécessaire d'une « pacification permanente » et il indique nettement que si l'opinion peut s'exprimer librement elle aura les meilleures raisons pour être favorable à la paix. « Décréter la guerre, dit-il, n'est-ce pas, pour des citoyens, décréter contre eux-mêmes, toutes les calamités de la guerre. Certes l'on se gardera bien de précipiter une entreprise aussi hasardeuse (1). »

(1) Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, seconde section, premier article définitif.

Chaque Etat doit, d'après Kant, adopter la forme républicaine (1), parce que sous ce régime, c'est aux citoyens qu'il appartient de déclarer la guerre et que, devant en supporter tout le poids, ils ne la déclarent qu'après mûre réflexion.

D'autre part, la paix n'est pas seulement le plus évident avantage de la majorité des citoyens : elle est avant tout le devoir. La guerre est « injuste au plus haut point », car la force aveugle y règne seule, et non la raison. « La raison pratique nous adresse ce veto sans appel : il ne doit pas y avoir de guerre. » Et comme, d'un autre côté, il importe de maintenir les organisations juridiques nationales, qui ont pour propre fin de garantir les libertés individuelles, c'est, en définitive, au moyen d'une « communauté civile » de toutes les nations que la paix universelle doit être recherchée.

Dans un de ses écrits (2), Kant exprime cette même idée sous la forme suivante : « Chaque ébranlement en un point, dit-il, se fait sentir à tous les Etats voisins.... si bien que les voisins pressés par leur propre danger, s'offrent, quoique sans autorité légale, pour arbitres, et, de la sorte, préparent tout pour la formation d'un grand corps sans modèle dans le

(1) Depuis Kant, la plupart des pacifistes ont cherché à affranchir la cause de l'arbitrage de toute considération d'ordre constitutionnel. Les sociétés de la paix déclarent volontiers que leur œuvre est indépendante de toute théorie politique. Voir, par exemple, les *Statuts de l'Association de la paix par le droit*, art. IV.

(2) *Idée d'une histoire universelle au point de vue de l'humanité*, traduit par Littré dans son ouvrage sur *Auguste Comte et la philosophie positive*.

passé (1). » C'est en ce « grand corps » que Kant place toute son attente, et il ajoute : « Cela fait espérer qu'après bien des remaniements, il s'établira ce qui est la vue suprême de la nature, une association politique de l'humanité. »

Kant recommande par là la formation d'une Union d'Etats et non d'un sur-Etat, comme étant le moyen unique donné aux peuples d'empêcher la guerre à venir et de sortir de l'état de nature livré à la pure violence. Cette Union aurait pour but de garantir, à chaque Etat, sa liberté sans chercher à le soumettre à une autorité extérieure.

Voici les trois articles « définitifs » du traité de paix perpétuelle de Kant.

1° La constitution civile de chaque Etat doit être républicaine;

2° Le droit public doit être fondé sur une confédération d'Etats libres;

3° Le droit cosmopolite doit être basé sur l'idée de l'hospitalité universelle.

Kant, comme on le remarque, ne dit absolument rien de l'organisation de la justice internationale, ni de la façon dont les conflits entre les nations seront réglés et sanctionnés (2).

Parlant des sanctions du Projet de paix de Kant, M. J. Dumas dit : « A vrai dire, Kant ne parle pas expressément des sanctions, mais la meilleure preuve qu'il y pense, c'est que, dans son Projet de paix per-

(1) Voir Littré, *Auguste Comte et la philosophie positive*, page 65.

(2) Desclaireuil. Kant, « Le Droit public et la Société des Nations », dans la *Revue générale du Droit international public*, sept.-oct. 1918.

pétuelle, il indique que l'harmonie internationale ne peut être maintenue que par une confédération des peuples unis sous la surveillance d'un congrès permanent. C'est une notion essentiellement politique, que nous avons déjà trouvée dans le Grand Dessein d'Henri IV et dans le Projet de l'abbé de Saint-Pierre. Et c'est aussi une notion juridique; car ce penseur conçoit expressément « l'idée d'un droit public des gens qui termine les différends des peuples d'une manière civile et en quelque sorte par un procès... (1). »

SECTION IX

La Sanction de l'Arbitrage d'après le Projet de paix perpétuelle de Jérémie Bentham (2).

Le philosophe et jurisconsulte anglais Bentham écrit en 1789 un plan de paix perpétuelle très hardi qui ne devait être rendu public qu'en 1843 où la cause de la paix se confond avec celle du désarmement ou tout au moins la limitation des armements tant sur terre que sur mer et spécialement entre la Grande-

(1) Voir J. Dumas, *les Sanctions de l'Arbitrage international*, Paris, 1905, page 49.

(2) Bentham (Jérémie) jurisconsulte et philosophe anglais, né à Houndstich en 1748, mort en 1832. Il s'occupa beaucoup de la législation qu'il transforma, et eut une influence décisive sur le développement de l'enseignement et sur la réforme de la loi des pauvres. Ce fut sur son plan que fut construite la première prison cellulaire, celle de Millbank. Bentham a fait une critique injuste de la Déclaration des droits de l'homme de 1791, qui a été souvent rééditée en France sans être attribuée à son véritable auteur. C'est de l'influence de Bentham qu'est né le radicalisme anglais libéral, dont les plus hautes expressions ont été Stuart Mill et Cobden. Grâce à Etienne Dumont, qui adopta ses ouvrages en français, son influence fut grande en Europe. (Extrait du Nouveau Larousse illustré, en 7 volumes.)

Bretagne et la France. Il propose, à ces deux grandes Puissances, de ne pas entretenir de flotte en dehors de celle qui leur est nécessaire, pour se défendre contre les pirates. Il demande également aux Etats à renoncer à leurs colonies, dont la possession est une source inépuisable de querelles.

Si la France et l'Angleterre suivaient, dans leur politique, cette ligne de conduite, cela paraît suffisant à Bentham, pour assurer la pacification de l'Europe. Mais il ne s'en tient pas au désarmement; il veut établir un tribunal d'arbitrage et une Diète européenne ayant trois pouvoirs :

a) Exprimer son opinion sur tous les litiges qui seraient soumis à son examen;

b) La faire circuler librement à l'intérieur des Etats, dans l'espoir que la publication de cet avis rendrait la guerre impossible;

c) Mettre l'Etat réfractaire à la décision du congrès au ban de l'Europe (1).

Mais Bentham, tout en prévoyant un tribunal international qui déciderait des discordes entre Etats n'admet pas qu'il ait à son service une force d'exécution. La treizième proposition de son Projet est ainsi conçue : « Le maintien de l'état de paix pourrait être considérablement facilité, par l'établissement d'une cour de justice, qui prononcerait sur les différends entre Nations, sans être pourtant armée de pouvoirs coercitifs. »

(1) Bentham, *Essai des Principes de Droit International*. Un plan pour une paix universelle et perpétuelle, 1789.

Bentham n'envisage donc pas la constitution d'une force commune qui serait chargée d'assurer l'exécution des sentences arbitrales. Il n'entrevoit même pas que les membres de la Diète aient à se constituer, par le groupement de leurs contingents, cette force d'exécution. Il reconnaît cependant que l'on pourrait, à titre de dernier remède, recourir aux mesures coercitives mais que fort probablement on réussirait à s'épargner cette extrémité, simplement grâce à l'établissement de la liberté de la presse, le meilleur moyen de faire paraître et circuler la vérité.

Pour avoir la paix, il suffit pour Bentham que la vérité paraisse et circule; qu'elle paraisse dans les arrêts de la cour internationale, chargée d'examiner les différends; qu'elle circule dans les Etats qui précisément font résistance à ces arrêts, puisqu'ils sont rendus contre la position qu'ils ont prise ou l'intérêt qu'ils manifestent.

Le pacifisme anglo-saxon (1) se défie d'un système qui, pour maintenir la paix, fait appel à la force, c'est-à-dire à la guerre. « Chez les Anglo-Saxons, et, notamment chez les Américains, l'idée de la venue du règne de la paix non par la force des armes mais par celle de la conviction, est le plus généralement au fond des consciences. Développez l'arbitrage, et la sentence une fois rendue s'exécutera d'elle-même. Développez la médiation, et le conseil une fois donné, sera suivi

(1) Sur la conception anglo-saxonne de la Société des Nations on pourra consulter l'ouvrage de M. L. Oppenheim, *The League of Nations and its problems*, 1919.

par une opinion qui n'osera pas, à la face du monde, persister dans l'égoïsme ou l'erreur. Mais n'entretenez pas d'armée pour assurer la paix, car les armements provoquent, naturellement, avec l'emploi des armes, le recours à la guerre (1). »

Publier la vérité et la justice, les faire circuler et attendre qu'elles produisent, par elles-mêmes, leur effet partiellement naturel, voilà l'idée de Bentham, idée spécifiquement anglo-saxonne. C'est également en partant de ce point de vue qu'il attache un grand prix à ce que les négociations diplomatiques soient toujours rendues publiques. Pour lui les traités secrets ne peuvent servir qu'à couvrir de mauvais desseins, ce qui est, suivant M. Pillet, une pure erreur.

Ce que nous devons retenir dans ce Projet, c'est l'idée d'un jugement arbitral non accompagné de force exécutoire, Bentham ne se préoccupe pas d'assurer par la force le respect des décisions internationales et n'admet pas, par conséquent, une sanction de contrainte. Tout ce qu'il propose, c'est la mise au ban de l'Europe de l'Etat réfractaire. Cela revient à dire que le Droit primera la Force, ce qui est, dit M. Briout, une conception purement théorique sinon utopique (2).

Tandis que dans l'Essai de Penn, et ceci est très intéressant à noter, on trouve un simple reflet, une simple transposition d'idées essentiellement euro-

(1) Voir dans la revue *La Paix des Peuples*, n° 2, du 10 mars 1919, l'article, « La prochaine Société des Nations ».

(2) Voir Briout, *L'Idée de paix perpétuelle de J. Bentham*, 1905.

péennes dans celui de Bentham, le tempérament et la véritable pensée anglo-saxons s'y manifestent avec éclat.

* * *

Telles sont les diverses formes sous lesquelles se sont traduites du XVI^e au XIX^e siècle les tendances pacifiques et les nombreuses combinaisons proposées, pour maintenir entre les peuples le règne de la paix. Il n'est point douteux que ces généreux desseins n'avaient en eux-mêmes aucune chance de succès (1). D'une part, ils n'offraient point, par eux-mêmes, un caractère réalisable et pratique; de l'autre les idées de paix étaient loin d'être acceptées à l'époque où ils ont été conçus. Leurs auteurs ont cru trop souvent, que les nations peuvent se manier à la façon des idées pures. L'édifice qu'ont élevé leurs pieuses recherches n'a jamais tenu debout que sur le papier.

Ils ont pensé qu'un beau plan logique, ingénieusement tracé sur le papier, est immédiatement exécutable. Ils ont voulu bouleverser l'Europe du fond de leur cabinet d'étude, sans songer aux inéluctables obstacles qui se dressaient au dehors. Le reproche d'ensemble, qu'il convient d'adresser à toutes ces théories, est qu'elles sont arbitraires, systématiques. Il arrive, du reste, que les auteurs se souviennent de leur patrie et demeurent, malgré tout, citoyens de leur pays, avant d'être citoyens du monde. Les idées pacifiques

(1) Mougins de Roquefort, *op. cit.*, voir notamment les dangers qu'offrent ces projets de paix, page 120.

ne les empêchent pas de tenir en considération leurs intérêts nationaux. C'est ainsi qu'Henri IV accorde à la France la prédominance; Bentham laisse à l'Angleterre un rôle prépondérant.

La plupart de ces faiseurs de systèmes espèrent en une fédération européenne, assez puissante, pour dicter la paix universelle. L'idée de fédération, sur laquelle reposent ces Projets, porte en elle-même un grand vice, en ce sens, qu'elle organise les divers Etats de l'Europe sur un plan absolument fixe et immuable. La fédération, avec son pouvoir central, s'imposant à tous ses Membres, est possible entre peuples homogènes, d'origine commune, ayant mêmes traditions, mêmes mœurs, mêmes idées et souvent même langue. Elle n'est pas réalisable entre peuples, qui ne réunissent pas, tout au moins, certains de ces liens, comme c'est le cas pour les Etats de l'Europe (1).

(1) Il est très intéressant en même temps qu'instructif de lire à ce sujet ce qu'a écrit justement l'éminent auteur M. Pinet. Aux partisans de la Société des Nations qui veulent fonder des Etats-Unis d'Europe sur l'image de la grande république américaine il leur répond, en se mettant dans le camp opposé, que la chose n'est pas possible :

« Pourquoi cela n'est pas possible? écrit M. Pillet. Il est facile de le dire. C'est parce qu'il n'existe aucune ressemblance entre l'Amérique et l'Europe. En Amérique nous trouvons des Américains, et cette qualification est aussi distante que possible de celle d'Européen. Les Américains forment un peuple vivant de sa vie propre depuis près d'un siècle et demi ; ils représentent une nationalité cimentée par une longue existence commune. L'Amérique du Nord est une unité politique. L'Europe est une pure expression géographique et le mot d'Européen représente simplement l'homme vivant dans cette partie du monde qui s'appelle l'Europe.

» La grande république américaine ne comprend qu'un seul peuple, l'Europe en compte une vingtaine au moins distincts par leurs mœurs, leurs traditions, leur langage, plus séparés encore par leur esprit et leur volonté de mener une vie indépendante et personnelle. Pourquoi vouloir mettre sur la même ligne deux continents aussi divers... »

Voir A. Pillet, *Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations*. (Extrait de *Scientia* (Bologne), mai 1919.)

Ces Projets de paix perpétuelle ne sont, en d'autres termes, que des rêves.

Napoléon a dit le mot (1) : « Alors, dit le grand vaincu, sur le rocher de Sainte-Hélène, peut-être, à la faveur des lumières universelles répandues, devait-il être permis de *rêver* pour la grande famille européenne l'application du congrès américain, ou celle des Amphictyons de la Grèce et quelle perspective alors de force, de grandeur, de jouissance, de prospérité ! Quel grand et magnifique spectacle !

» Quoi qu'il en soit, cette agglomération arrivera tôt ou tard par la force des choses ; l'impulsion est donnée, et je ne pense pas qu'après ma chute et la disparition de mon système, il y ait en Europe d'autre grand équilibre possible que l'agglomération et la confédération des grands peuples (2). »

(1) *Mémorial de Sainte-Hélène.*

C'est également Napoléon Ier qui a dit : « Il n'y a que deux puissances dans le monde, le sabre et l'esprit... A la longue, le sabre est toujours battu par l'esprit ».

(2) Lord Salisbury, dans un discours relatif aux affaires de Crète, a dit à son tour : « La fédération de l'Europe est l'embryon de la seule structure qui puisse sauver la civilisation des effets désolants d'une guerre désastreuse. »

CHAPITRE IV.

Les Sanctions de l'Arbitrage International dans les deux Conférences de La Haye du 28 juillet 1899 et du 18 octobre 1907.

Trois sections vont faire l'objet de ce chapitre :

Section Première. — La question de l'Arbitrage devant les deux Conférences de La Haye, de 1899 et de 1907.

Section II. — La Sanction de l'Arbitrage admise par la Conférence de 1899.

Section III. — La Sanction de l'Arbitrage admise par la Conférence de 1907.

SECTION PREMIÈRE.

La question de l'Arbitrage devant les deux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907.

Les deux Conférences de la Paix, tenues à La Haye en 1899 et en 1907, ont fait du règlement pacifique des conflits internationaux le but nécessaire et comme le premier objet de cette société des Nations. « Cet

objet, dit M. Pillet, demeura, en effet, le premier par la place qu'il tint dans les délibérations de la première et de la deuxième Conférence (1). » Aux termes de l'article premier dans les Conventions de 1899 et de 1907 « les Puissances Contractantes conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux. »

Le titre IV des Actes de 1899 et de 1907, traite de l'arbitrage dans divers chapitres.

Les deux Conventions le définissent dans les mêmes termes : « L'arbitrage international a pour objet, le règlement des litiges entre les Etats, par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit (2). » Cette disposition des Conventions de La Haye, met nettement en relief les caractères qui distinguent la médiation de l'arbitrage. Le médiateur donne des conseils et des avis, propose des solutions que les intéressés peuvent ne pas suivre ; l'arbitrage, au contraire, prononce une sentence qui s'impose aux Parties en litige.

L'arbitrage implique l'existence d'une question juridique, d'un point de droit ou de fait à trancher. Il ne peut donc s'appliquer qu'aux différends susceptibles d'être formulés juridiquement. « Dans les questions d'ordre juridique et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des Con-

(1) Pillet. *Les deux Conventions de La Haye du 28 juillet 1899 et du 18 octobre 1907*. Etude juridique et critique. Paris, 1918, p. 129.

(2) Voir art. 15, Conv. 1899 ; et art. 37, Conv. 1907, dans Renault. *Les deux Conférences de la Paix de 1899 et de 1907*. Paris, Rousseau, 1909, pp. 16 et 78.

ventions internationales disent l'art. 16, de la conv. de 1899 et l'art. 38, de celle de 1907, l'arbitrage est reconnu par les Puissances Contractantes, comme le moyen le plus efficace et, en même temps, le plus équitable, de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques (1). »

Mais est-il possible de découvrir un critérium permettant de distinguer facilement les questions d'ordre juridique des questions d'ordre politique? (2). Plusieurs réponses sont possibles à cette question, nous dit M. Pillet (3); aucune n'est pleinement satisfaisante : « Qui, dit l'éminent auteur, pourrait faire la liste des questions internationales appartenant au domaine du droit? Qui pourrait même en citer une seule qui présente inclusivement ce caractère juridique, une seule dont on soit sûr qu'elle ne deviendra jamais une question politique (4)? »

La Conférence de 1907, après avoir élaboré une sorte de code de procédure arbitrale qu'elle offrit en modèle aux Etats désireux d'éviter le soin de régler, eux-mêmes, cette procédure dans leurs traités particuliers ou généraux d'arbitrage eut voulu arriver à la conclusion d'un traité mondial d'arbitrage obliga-

(1) Voir ces articles dans Renault, *op cit.*, pp. 16 et 78.

(2) Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 472.
Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 478, p. 281
Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, p. 185.

(3) Pillet, *La cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye*, p. 40.

(4) « Une question, dit le baron Marschall, peut être juridique dans un pays, politique dans l'autre. Il y a même des matières purement juridiques qui deviennent politiques au moment d'un litige ».

toire. Elle essaya tout d'abord de généraliser, à toutes les Puissances représentées, un engagement de recourir à ce mode de solution pacifique.

Sans doute, il ne s'agissait pas d'un traité général d'arbitrage s'appliquant à toutes espèces de conflits nés ou à naître, puisque l'on excluait de l'obligation ce qu'on appelait les intérêts vitaux des Nations, mais seulement de l'arbitrage en certaines matières déterminées, incapables de revêtir une importance politique quelconque, et mettant, le plus souvent, en jeu les intérêts des particuliers beaucoup plus que ceux des Etats eux-mêmes (1).

L'Allemagne, à la tête de quelques Puissances, qui devaient être ses alliées dans la Grande Guerre, s'opposa en 1899 comme en 1907 au vote du principe de toute obligation même ainsi limitée. Il fallut donc se borner à proclamer l'excellence théorique de l'institution, notamment lorsqu'il s'agit de l'interprétation des traités et à recommander aux Etats d'y recourir (2).

L'œuvre qu'on doit considérer comme la plus importante de la Conférence de 1899 se trouve dans l'organisation d'une juridiction arbitrale destinée à dirimer amiablement les dissensions internationales; c'est la Cour permanente d'arbitrage dont le siège est

(1) Voici en effet les deux thèses soutenues par le baron Marschall de Bieberstein, délégué allemand à la Conférence de 1907 :

a) La conclusion, dit-il, d'un traité d'arbitrage qui mérite le nom d'obligatoire n'est possible qu'en appliquant le système individuel.

b) Un progrès vers la solution pacifique des litiges internationaux ne peut être obtenu que par des traités individuels.

(2) Sur la Conférence de la Paix de 1899, consulter M. de La-pradelle, et sur celle de 1907, M. de Gustamente, sénateur de Cuba.

à La Haye. Laissant de côté les multiples détails sur la composition et le fonctionnement de cette Cour, peu importants pour cette étude, je me borne ici à quelques traits principaux.

Cette Cour est purement facultative, c'est-à-dire que les Etats restent, comme par le passé, absolument libres de choisir leurs arbitres en dehors d'elle et comme ils l'entendent : (Conv. de 1899, art. 21 et Conv. de 1907, art. 42).

Tout au plus les Conventions de La Haye, dans le but de faciliter le recours de l'arbitrage, ont proposé une liste d'arbitres compétents et impartiaux qui auront à connaître, suivant une procédure minutieusement réglée d'avance (1), des contestations que les Etats leur déféreraient librement.

L'art. 20 de la Convention de 1899, reproduit par l'art. 41 de celle de 1907, précise nettement le rôle assigné à la juridiction nouvelle: « Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux, qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulations contraires des Parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention (2). »

« Cependant, la Cour permanente de La Haye ne

(1) Art. 30 à 58 de la Convention de 1899.

Art. 51 à 91 de la Convention de 1907.

(2) Consulter le livre de M. Renault, *op. cit.*, sur ces articles.

comprend pas, dit M. Léon Bourgeois, un certain nombre de magistrats, investis d'une fonction publique, siégeant dans des audiences périodiques, sinon continues, attendant les plaideurs et tout prêts, comme le sont les tribunaux nationaux, à juger les différends dont ils seront saisis. A vrai dire, il n'y a de permanent dans la Cour que le bureau international qui lui sert de greffe, et un Conseil d'administration, composé des représentants diplomatiques des Puissances Contractantes accrédités à La Haye et présidés par le Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas. » (1)

« Singulière Cour permanente, dit à son tour l'éminent professeur M. de Lapradelle, où les juges prennent et quittent leur rôle avec chaque procès, au hasard des désignations individuelles, suivant un procédé comparable soit au tirage du jury de jugement sur la liste du jury de session, soit plus encore, à cause de la liberté du choix, à la désignation par les plaideurs d'un avocat sur le tableau de l'ordre (2). »

D'où il suit qu'il ne s'établit aucun lien entre ces tribunaux successifs qui, organisés à l'occasion d'un litige, disparaissent dès que la sentence a été rendue. Ces arbitres, qui sont appelés à y siéger successivement, ne sentent pas « peser sur eux le poids d'une responsabilité embrassant tout le passé et tout l'avenir (3). »

(1) Rapport sur l'organisation d'une Cour permanente de Justice internationale présenté à Londres le 13 février 1920.

(2) De Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P. 1899, p. 809.

(3) Descamps, *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international*, R. D. I. P., 1896, p. 43.

Les sentences arbitrales sont rendues en vue de trancher le différend spécial, mais non pour servir de précédent. Aussi ne peut-il se former une jurisprudence qui aurait toute la force désirable pour s'imposer dans l'avenir aux autres tribunaux d'arbitrage. L'utilité de cette jurisprudence est cependant incontestable, car il n'existe pas en droit international de « législateur suprême » qui puisse établir des règles et les imposer aux Etats indépendants. L'idée de constituer en 1907, une Cour de Justice arbitrale répondait à cette nécessité.

La Cour de La Haye n'est donc pas véritablement une juridiction permanente mais un tribunal qui naît et disparaît avec chaque affaire. Les Conférences de La Haye n'ont pas osé créer un tribunal réellement permanent, car, écrit M. de Lapradelle: « Scrupuleux et défiants, les délégués des Etats craignent de dresser, à côté des Parties en litige, un pouvoir rival. » (1) Les délégués ont cru que la permanence méconnaîtrait le principe de l'arbitrage et qu'en instituant, pour statuer sur les démêlés internationaux, un organisme à forme judiciaire, ils établiraient un pouvoir supérieur qui porterait atteinte à la souveraineté des Etats.

L'institution de la Cour permanente, qui tendait à l'établissement d'une sorte de personnalité internationale indépendante des Etats, devait, en effet, susciter une irréductible opposition. C'est toujours l'Allemagne qui se montra, en 1899 comme en 1907, hostile à l'idée d'une Cour permanente d'arbitrage. Il fut,

(1) De Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, R. D. I. P., 1899, p. 806.

cependant, relativement facile de s'entendre, sur le fonctionnement théorique de la Cour, la procédure à suivre, les règles de compétence. Mais les difficultés se multiplièrent, lorsqu'il s'agit d'en déterminer la composition, de constituer le personnel des juges qui seraient appelés à y siéger.

Finalement on ne put être d'accord et la Conférence se borna à recommander aux Puissances signataires de l'Acte final de 1907, l'adoption du projet dès qu'une entente serait intervenue sur le choix des juges et la constitution de la Cour. Cet accord fut tenté, sur l'initiative des Etats-Unis, à plusieurs reprises : en 1909, lors de la réunion de la Conférence navale de Londres, en 1914 par un nombre restreint de Puissances. Aucun résultat positif ne fut réalisé.

En résumé, en ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, l'Acte final de la deuxième Conférence de La Haye de 1907, contient en sa faveur une déclaration catégorique : « La Conférence est unanime à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire. » Elle espérait que ce principe pourra se traduire un jour, par des obligations formelles et juridiques, pour tous les Etats du monde civilisé.

L'arbitrage n'était donc que facultatif (1). Les Puissances Contractantes ne prenaient, en effet, aucun engagement, de recourir à la procédure de médiation ou d'arbitrage. Elles se contentaient de déclarer que la chose leur paraissait utile et désirable et que le « re-

(1) Pillet, *Les Conventions de La Haye*. Etude critique et juridique. Paris, Pedone, 1918.

cours aux solutions juridiques serait appliqué, en tant que les circonstances le permettraient. »

Quant à la Cour permanente d'arbitrage, les Etats restent libres de choisir ou non leurs juges sur le tableau de La Haye. La Cour ne met à leur disposition qu'un choix d'arbitres et une procédure qui les dispense, s'ils le veulent, d'en élaborer une eux-mêmes. Elle leur offre des facilités pour le choix du surarbitre ; elle leur offre également un local.

Voilà comment la question de l'arbitrage et de la juridiction arbitrale fut posée devant les plénipotentiaires des Etats réunis à La Haye en 1899 et en 1907. Abordons maintenant l'étude du problème, de la sanction de l'arbitrage à La Haye.

SECTION II

La Sanction de l'Arbitrage International admise par la première Conférence de La Haye du 29 juillet 1899.

La réunion de la première Conférence de La Haye de 1899, fut provoquée par la célèbre circulaire du 12/24 août 1898, que le comte Mourawieff, Ministre des Affaires Etrangères de Russie, expédia au nom du Tsar Nicolas II. L'objet de cette convocation fut d'abord de mettre fin à la folie croissante des armements et ensuite, d'assurer au monde le bénéfice d'une paix durable.

« Le maintien de la paix générale, dit la circulaire,

et une réduction possible des armements excessifs, qui pèsent sur toutes les nations, se présentent dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les Gouvernements.

» ... Le Gouvernement Impérial croit que le moment actuel serait très favorable à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer, à tous les peuples, les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre, avant tout, un terme au développement progressif des armements actuels.

» ... Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats.

» ... Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elle rassemblerait, dans un puissant faisceau, les efforts de tous les Etats qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande conception de la paix universelle sur les éléments de trouble et de discorde. Elle cimenterait, en même temps, leur accord par une consécration solidaire des principes d'équité et de droit, sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples. » (1)

Le Tsar voyant que sa première circulaire a rencontré, de la part de beaucoup de gouvernements, une

(1) Voir Renault, *Les deux Conférences de la Paix*. Paris, Rousseau, édit. 1908, pp. 1 et 2.

forte opposition, il craignit que les pays hostiles ne refusassent de venir à La Haye s'il demandait l'établissement de l'arbitrage obligatoire. C'est pourquoi il annonce, sans y insister, l'arbitrage facultatif, dans une seconde circulaire de Mourawieff du 11 janvier 1899, qui vint modifier notablement, l'objet assigné à la convocation lancée par la première. En voici des extraits (1) :

«... Espérant toutefois, que les éléments de trouble qui agitent les sphères politiques, feront bientôt place à des dispositions plus calmes et de nature à favoriser le succès de la Conférence projetée, le Gouvernement impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possible de procéder, dès à présent, à un échange préalable d'idées entre les Puissances, dans le but :

a) de rechercher, sans retard, les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer ;

b) de préparer les voies à une discussion des questions se rapportant à la possibilité de prévenir les conflits armés, par les moyens pacifiques, dont peut disposer la diplomatie internationale.

» ... 8° Acceptation, en principe, de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations ; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi... »

(1) Voir Renault, *op. cit.*, pages 2 et suivantes..

Sur ces invitations, la première Conférence s'ouvrit à La Haye le 18 mai 1899. Vingt-six Etats étaient représentés par une centaine de délégués, avec une seule voix pour chaque délégation. Dans la liste des souverains appelés à se faire représenter à La Haye en 1899, le Pape, à l'instigation de l'Italie (1) ne se trouvait pas (2). Il ne s'agissait cependant que d'une réunion pacifique où l'on devait s'entendre sur les meilleurs moyens de consolider la paix entre les nations. C'était bien dans le rôle du Pontificat romain qui, à toutes les époques de l'histoire, fut le grand pacificateur et le suprême arbitre des peuples.

Il y avait là une omission (3) singulière de la part des Etats : « Cette grande omission, dit le savant maître M. Pillet, s'inspirait de tout petits motifs. Il s'agissait de ne pas froisser l'Italie, en restituant au Saint-Siège une apparence de souveraineté, grâce à son entrée dans ce grand Conseil du monde. Il s'agissait, je pense aussi, pour certains au moins, de démontrer à l'univers entier, que l'on peut, fort bien, réaliser une réforme humanitaire de première im-

(1) Voir la raison de cette attitude de l'Italie à l'égard du Saint-Siège dans Partie II (en note), chapitre V de la présente étude consacré à la Société des Nations.

(2) L'Empereur de Russie avait pourtant envoyé au Saint-Siège, avec une lettre personnelle, la circulaire que son ministre adressait à toutes les chancelleries. Le Pape s'abstint de se faire représenter à la Conférence pour ne créer aucune difficulté.

(3) Cette exclusion a été blâmée par de nombreux auteurs notamment par :

Chrétien, R. D. I. P., t. VI, p. 281.

Brusa, R. D. I. P., t. VI, p. 888.

Despagnet, R. D. I. P., t. VI, p. 864.

de Lapradelle, R. D. I. P., t. VI, pp. 840 et suivantes.

Bompard, R. D. I. P., t. VII, p. 369.

portance, sans le concours d'aucune influence religieuse, ni l'immixtion d'aucune idée spirituelle. C'était une lourde erreur suffisante, à elle seule, à compromettre l'œuvre de la Conférence et à ruiner l'autorité de ses délibérations.

» Cette autorité, qui a toujours combattu pour la paix, devait être appelée la première à un congrès de la paix. Dans les matières où l'on doit agir par la voie de la persuasion, il faut d'abord faire appel aux maîtres de la persuasion et le Pape est là le premier. » (1)

Des raisons dont la valeur est décisive réclament, en effet, la présence du Pape dans les Conférences diplomatiques où se règlent les conditions de la paix entre les peuples, où s'élaborent les formules de droit public qui déterminent les lois et sanctions de l'ordre international (2). Le rôle de la Papauté n'est pas moins nécessaire dans l'application de ces règles aux litiges dont le caractère est le plus délicat ou dont les conséquences peuvent être les plus tragiques.

Ce n'est pas un paradoxe de croire que la collaboration de Léon XIII et de Pie X aux deux Conférences

(1) Voir A. Pillet, *Les Conventions de La Haye*, 1918, Pedone, éditeur, page 52.

(2) Léon XIII a raison d'écrire, à propos de la Conférence internationale de La Haye :

« Pour de telles entreprises, nous estimons qu'il entre tout spécialement dans notre rôle, non seulement, de prêter un appui moral, mais d'y coopérer effectivement, car il s'agit d'un objet souverainement noble de sa nature et intimement lié avec notre auguste ministère, lequel, de par le Divin Fondateur de l'Eglise et en vertu de traditions bien des fois séculaires, possède une sorte de haute investiture comme médiateur de la paix. »

de La Haye aurait contribué, directement et indirectement, à rendre plus auguste et plus efficace cette grande œuvre de pacification fondée sur le droit (1).

La question des sanctions du droit international, si importante soit-elle, pour la sauvegarde des traités et pour l'exécution des arbitrages, n'a figuré dans le programme d'aucune des deux Conférences de La Haye. Il ne semble pas, à lire les discours prononcés dans ces hautes assemblées, que les Etats fussent préoccupés d'assurer, par des moyens de coercition, le respect de leurs engagements mutuels.

Le premier délégué de la France à ces deux Conférences, M. Léon Bourgeois, le reconnaît explicitement en ces termes (2) :

« Certes on pourra toujours dire que des sanctions

(1) Imaginons que Léon XIII ait été représenté à la première Conférence de La Haye en 1899 et Pie X à la deuxième en 1907. Les règles tutélaires du droit international auraient bénéficié du prestige moral et sacré que leur eût garanti la collaboration, l'adhésion personnelle du Pontife de Rome. Les articles essentiels des Conventions de 1899, et de 1907, auraient été vraisemblablement promulgués, synthétisés, commentés, à titre de normes obligatoires de la morale des nations, dans quelque document pontifical adressé à l'Eglise universelle. Les mêmes principes de la morale et du droit auraient été, en chaque pays du monde, inculqués à des millions de consciences par la prédication ecclésiastique, par l'enseignement théologique et catéchétique. C'est ainsi que l'ont été, depuis 30 ans, les applications les plus importantes des doctrines traditionnelles sur la justice et la charité aux problèmes actuels du Capital et du Travail. Personne ne contestera que cette intervention de la Papauté dans le domaine social ait introduit, au milieu des redoutables péripéties de la guerre des classes, un puissant élément de pacification en vue du règlement équitable des questions ouvrières. Entre les nations rivales comme entre les classes sociales en conflit, le Pape de Rome doit apparaître comme le docteur des droits et devoirs de tous, le médiateur auguste de la paix du monde.

(2) Discours d'ouverture des travaux de la Commission d'Arbitrage en 1907, dans Léon Bourgeois. *Pour la Société des Nations*, p. 49.

matérielles manquent à nos engagements. Mais il faudrait, pour croire à leur inefficacité, méconnaître la puissance de l'idée et l'empire qu'exerce, chaque jour davantage sur les actes des nations, la conscience universelle. Et ce n'est pas ici qu'une pensée aussi décourageante trouverait un écho parmi ces délégués des nations venus de tous les points du monde pour affirmer leur confiance mutuelle et leurs communes espérances... »

Ne serait-il pas utile qu'avant d'examiner la sanction de l'arbitrage dans la première Conférence de 1899, de rappeler les vœux relatifs à cette question, émis par certaines assemblées interparlementaires qui ont précédé cette Conférence ?

Ce sont, en effet, ces vœux traduisant, d'ailleurs, l'opinion publique internationale qui, en général, dirigent les discussions au sein des congrès internationaux, tracent aux plénipotentiaires des Etats une certaine ligne de conduite à suivre et les préparent d'avance à se prononcer dans un sens donné.

C'est pourquoi, dans les développements ultérieurs, avant de traiter comment fut discuté et tranché le problème de la sanction de l'arbitrage, devant telle ou telle assemblée internationale, je commencerai par mettre en lumière, le mouvement d'idées de l'époque antérieure ou contemporaine à cette assemblée, parce qu'il y a là, à mon avis, un facteur qui a son influence sur les décisions à prendre. Je rappellerai donc les vœux émis par les deux Conférences interparlemen-

taires d'Anvers de 1894 et de Bruxelles de 1895 (1). antérieures, par conséquent, à celle de La Haye de 1899.

Toutes deux, par suite de l'influence des pacifistes, en majorité dans ces congrès, ont repoussé énergiquement toute sanction coercitive en confiant, à la seule bonne foi des Etats, l'exécution des sentences rendues, par la Cour de Justice internationale (1).

Voici le texte de la Conférence d'Anvers de 1894 :

« L'exécution de la sentence est, en principe, abandonnée à la bonne foi des nations litigantes. »

Un autre article (52) est ainsi conçu :

« Il est interdit de sanctionner la sentence par des mesures d'exécution qui, de quelque manière que ce soit, auraient le caractère d'actes de guerre, ou pourraient conduire à la guerre, ou à la destruction des vies humaines, ou de propriétés publiques ou privées. »

La même idée est reproduite par le texte de la Conférence de Bruxelles de 1895, qui dispose :

« L'exécution des décisions de la Cour est confiée à l'honneur et à la bonne foi des Etats en litige. »

Il s'agit donc là, comme on le remarque, d'une

(1) Voir R. D. I. P., années 1894 et 1895.

(2) Toutefois, au Congrès de la Paix de Berne en 1892, la question de la Sanction de l'arbitrage donna lieu à un débat où intervinrent M. Angelo Mazzoleni, alors député au Parlement italien, et M. William Blymyer, délégué des Etats-Unis. Ce dernier fit une proposition qui ne fut pas approuvée parce qu'elle risquait de mettre en conflit la justice internationale avec les intérêts économiques du monde. Elle est conçue en ces termes : « Si une des nations contractantes refuse de se conformer à une décision arbitrale, la nation lésée a le droit d'invoquer une commission extraordinaire. Celle-ci pourra, par un manifeste, mettre en interdit le commerce direct et indirect de la nation récalcitrante aux frontières de tous les pays contractants. »

simple sanction morale, fondée sur le sentiment de loyauté et de discipline des Etats (1). Sans doute l'intention des pacifistes est certainement excellente, l'idée est généreuse, mais ils ne tiennent pas compte de la réalité des choses, car les rappels aux principes de justice et de droit seront, très souvent, impuissants à réduire les velléités brutales des Etats récalcitrants.

La Conférence de La Haye de 1899, n'a pas innové sur ce point. En effet, l'article 18 est ainsi conçu :

« La convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre, de bonne foi, à la sentence arbitrale. »

Elle crut que, pour assurer efficacement l'exécution des décisions arbitrales, il suffirait de compter sur l'engagement d'honneur des Hautes Parties Contractantes. Elle se dirigea dans cette voie pour cette raison, que les sanctions du droit international à cette époque et longtemps après, résidèrent dans l'opinion publique et dans le fait, que ses principes fondamentaux étaient estimés admis, d'un commun accord, par tous les peuples civilisés.

On jugeait que les traités devaient normalement être exécutés de bonne foi et les sentences des arbitres obéies. On estimait que les Etats ont intérêt à ne pas perdre leur position morale, au sein de la collectivité internationale et à sauvegarder leur honneur et leur prestige, car rien ne peut arriver de plus infâme pour un Etat, que d'apparaître à la face du monde comme

(1) Voir Léon Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, Première partie, Les Conférences de la Paix de 1899 et de 1907.

le violateur du droit des gens et le contempteur des traités.

Mais l'histoire ancienne et récente nous a appris ce que vaut cette bonne foi et ce que vaut une règle internationale non sanctionnée.

Tout reposait donc à La Haye sur la puissance de la force morale. M. Léon Bourgeois, traduisant cette idée, s'exprime en ces termes :

« Je crois profondément, dit-il (1), à la puissance de la force morale; je crois que lorsqu'on a donné à une idée morale une formule claire, de nature à saisir l'attention et à la retenir, on a fait quelque chose.

» Voilà ce qui a été fait à La Haye. Certes, autant que qui que ce soit ici, je puis regretter que la convention d'arbitrage ne contienne pas davantage; autant que qui que ce soit, je pourrais souhaiter et je souhaiterais qu'on eût pu introduire dans cette convention des dispositions plus rigoureuses et surtout des sanctions.

» Il est trop évident que ces sanctions font défaut et ce n'est pas d'aujourd'hui que nous le savons. »

La première Conférence de La Haye de 1899, n'a donc rien fait pour établir une sanction coercitive quelconque, c'est ce qui a poussé M. Waldeck-Rousseau à dire à l'un des délégués (2) qui représentèrent la France à cette Conférence :

(1) Discours prononcé à la Chambre des Députés le 20 janvier 1902, à propos de la guerre du Transvaal et la Conférence de la Paix.

(2) Il s'agissait du savant, maître et jurisconsulte, M. Louis Renault.

« Vos conventions internationales vaudront tout autant que mes propres arbitrages dans les questions ouvrières. Les ouvriers syndiqués acceptent argent comptant les clauses de l'arbitrage qui leur sont favorables, et refusent d'observer les clauses qui leur déplaisent, sans qu'on puisse les contraindre à s'y conformer. Les syndicats ouvriers n'ont pas de propriété corporative dont la saisie deviendrait un moyen de coaction. Alors ils sont inviolables, et mon arbitrage demeure lettre morte !

» Pour vos conventions internationales, ce sera la même chose. Les seuls Etats qui les observeront seront ceux qui ne les trouveront pas trop gênantes. Les autres n'auront rien de plus pressé que de les violer quand ils jugeront que leur intérêt le réclame et quand ils se croiront assez forts pour le faire impunément. Vos conventions auront la même infirmité que mes arbitrages : pas de sanction ! pour mes arbitrages le gendarme ne peut rien faire. Pour vos conventions, il n'existera ni juges ni gendarmes (1). »

Le malheur est qu'il n'y a, suivant le mot judicieux de Waldeck-Rousseau, ni juges ni gendarmes pour rappeler les nations à l'observation de la justice. Aussi est-il tentant pour un gouvernement de ne pas tenir compte des traités qu'il a jugé utile autrefois de conclure avec d'autres Puissances, mais qu'il considère maintenant comme nuisibles à ses intérêts.

C'est ainsi qu'un chancelier de l'Empire Allemand

(1) Paroles citées par Yves de la Brière, dans *Benoît XV et le rôle international de la Papauté*, Etudes (5 février 1916), pp. 313-314.

n'a pas craint d'appeler du terme méprisant de chiffons de papier, les pactes par lesquels les nations prennent des engagements d'honneur. Déjà pour Bismarck, il n'existe ni droit des nations à l'indépendance ni foi jurée : « Il n'est pas, dit-il, de grande nation qui consente jamais à sacrifier son existence à la foi des traités, si elle est mise en demeure de choisir » et « l'observation des traités entre les grands Etats, dit-il encore, n'est que conditionnelle. »

« Celui qui sait commander, dit à son tour le philosophe allemand Frédéric Nietzsche, celui dont la Nature a fait un maître, celui qui se montre puissant dans son œuvre et dans son geste, qu'importe à celui-là les traités (1) ! »

Les traités ne sont donc pour Bismarck, comme ils le seront, plus tard, pour M. de Bethmann-Holweg, que des chiffons de papier qui ne servent qu'à constater momentanément une situation de fait (2).

SECTION III.

La Sanction de l'Arbitrage International admise par la Conférence de La Haye du 18 octobre 1907.

En 1907, une nouvelle Conférence fut provoquée. La Russie, cette fois absorbée dans sa lutte contre le

(1) Nietzsche, *Œuvres*, 9, 152.

(2) Pour Bismarck, comme pour Guillaume II, les autres peuples ne sont que des instruments dont ils usent pour l'accroissement de leur empire. Ils divisent pour régner, se servant des rivalités d'intérêts entre nations, des rivalités de partis dans chaque nation, soutenant, tour à tour, et quelquefois en même temps, conservateurs ou révolutionnaires, bravant ou frappant l'opinion publique, violant ou défendant tel ou tel droit, suivant l'intérêt du moment.

Japon, ne pouvait pas en prendre l'initiative. Le Président des Etats-Unis d'Amérique, M. Roosevelt, occupa la place du Tsar et se rendant aux vœux exprimés par l'Union interparlementaire des Amis de la Paix, par deux circulaires (1) du 21 octobre et du 16 décembre 1904, adressées aux Représentants des Etats-Unis accrédités auprès des Gouvernements Signataires des Actes de la Conférence de La Haye en 1899, lança l'idée d'une nouvelle Conférence, destinée à compléter et à perfectionner l'œuvre entreprise par la première. La convocation fut faite par l'Empereur de Russie.

Dans la Note relative à la convocation d'une seconde Conférence de la Paix à La Haye en date du 16/29 mars 1906, remise avec l'assentiment de S. M. l'Empereur de Russie par les Représentants du Gouvernement Impérial russe en Pays Etrangers aux Gouvernements auprès desquels ils sont accrédités, je relève les passages suivants :

« En prenant l'initiative de la convocation d'une deuxième Conférence de la Paix, le Gouvernement Impérial a eu en vue la nécessité de donner un développement nouveau aux principes humanitaires, qui ont servi de base à l'œuvre de la grande Réunion internationale de 1899... »

» ...La première Conférence s'est séparée avec la conviction que sa tâche serait complétée ultérieure-

(1) Voir le texte de ces deux circulaires dans Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, 1899 et 1907. Paris, Rousseau, 1908, pp. 47 à 52.

ment par l'effet du progrès régulier des lumières parmi les peuples et à mesure des résultats de l'expérience acquise... (1) »

Le 15 juin 1907, se réunit à La Haye la deuxième Conférence; quarante-quatre Etats étaient représentés. Le Pape fut encore exclu de cette Conférence (2).

Ainsi que je l'ai fait en étudiant la première Conférence, je commence, tout d'abord, par rappeler un précédent important à cette seconde Conférence. Je veux parler du XV^e Congrès universel de la Paix, réuni à Milan en 1906 (3). Ce Congrès émit un certain nombre de vœux ainsi conçus :

« Le XV^e Congrès universel de la Paix, réuni à Milan en 1906, exprime, respectueusement aux Gouvernements, le vœu que leurs plénipotentiaires à la deuxième Conférence intergouvernementale pour la paix, aient la mission de conclure un traité aux termes duquel tous les peuples civilisés formeraient une Union, ayant pour but de garantir leur indépendance réciproque; un code de droit international public serait établi, les Hautes Parties Contractantes s'engageant solennellement à l'observer et en réclamer la rigoureuse observation générale; une autorité internationale, exclusivement limitée aux rapports

(1) Voir Renault, *op cit.*, pp. 52 et 53.

(2) C'est pour la deuxième fois que l'Italie a décidé d'interdire, au Souverain Pontife, l'accès d'une assemblée politique concernant les conditions générales de la paix du monde.

Voir la raison de cette attitude dans Partie II, Chapitre V (en note) de cette étude sur la Société des Nations.

(3) Voir *Revue générale de droit international public*, Fauchille, année 1906, page 744 et suivantes.

externes des Etats et comprenant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, serait constituée au moyen de délégués nommés par les nations composant l'Union. »

Pour ce qui concerne la sanction des sentences arbitrales, ce même Congrès a voté une résolution bien caractéristique et qui est la suivante :

« Tout en reconnaissant que l'exécution volontaire des sentences arbitrales a été, jusqu'à ce jour, la règle observée par toutes les nations, et témoigne de leur part, d'un profond sentiment de leur devoir et de leur respect pour la justice, sans entrer dans l'examen du principe de non-intervention, le Congrès estime que l'union des Puissances peut et doit agir, pour l'exécution des sentences arbitrales à condition :

1° Que cette action soit générale et ne soit jamais le fait particulier d'une Puissance.

2° Que cette action n'ait pas d'autre but que d'assurer l'exécution de la sentence.

3° Que cette action ne s'exerce que par des moyens pacifiques. Parmi ces moyens, le Congrès recommande à l'attention de la Conférence de La Haye, l'isolement économique de la nation récalcitrante, la prohibition des emprunts contractés à l'étranger, le cautionnement des Puissances tierces, le dépôt volontaire de sommes d'argent, la mise sous séquestre de sommes d'argent ou de territoires appartenant aux Nations en litige, l'exclusion temporaire ou définitive

de l'Union, des délégués de la Nation ayant résisté à une sentence (1). »

De cette résolution, la seconde Conférence de La Haye n'en a tenu aucun compte, et à l'exemple de sa devancière et pour la même raison elle n'a adopté qu'une sanction morale. Relisons le paragraphe 2, de l'article 37, de la Convention de 1907, relative au règlement pacifique des conflits internationaux. Il reproduit textuellement l'article 18 de la Convention de 1899, concernant toujours le même objet :

« Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence. »

Il s'agit donc toujours d'une simple sanction morale, sanction insuffisante et incomplète comme le reconnaissent d'ailleurs les délégués des Puissances à La Haye. Mais ils se consolent en voyant que jusqu'ici toutes les obligations internationales qui découlent des nombreux traités politiques, enregistrés par l'histoire du monde, n'ont pas eu d'autre sanction que celle-là, ce qui n'a pas empêché ces traités, affirment-ils, d'avoir une valeur, une force et une action durable.

Au surplus, ces mêmes délégués donnent à la sanction morale une autorité considérable et une vertu qu'elle n'a pas, par le fait que la garde des traités n'est pas seulement laissée à la bonne volonté d'un ou de deux Contractants, mais qu'elle est sous la sauvegarde

(1) Voir *Revue générale de droit international public*, année 1906, page 748.

de toutes les Puissances du monde, puisque toutes y ont donné leur consentement (1).

Au sujet de la sanction morale adoptée à La Haye, il me paraît indispensable de reproduire certains passages, quoique nombreux, du discours prononcé par M. Léon Bourgeois à l'Ecole libre des Sciences politiques le 5 juin 1908 :

« Messieurs, dit-il, nous connaissons les objections et les critiques qui peuvent être présentées ici. Certaines des obligations réciproques inscrites dans les Conventions de La Haye sont des obligations purement morales. Certaines autres sont conditionnelles et l'examen des dites conditions est, plus d'une fois, laissé au jugement de l'Etat intéressé. Enfin, pour celles qui sont acceptées sans condition ni réserves, qui ont ainsi vraiment le caractère d'obligations juridiques (2), quelles sanctions pourront être appliquées en cas d'inexécution des conventions ? Où est la gendarmerie internationale qui en assurera le respect ?

» Il faut regarder en face ces objections afin d'en

(1) Ils ont signalé, en outre, que l'idée de sanctions plus efficaces et qui ne seraient pas purement morales s'est dégagée des délibérations de La Haye : pour la première fois, des sanctions pécuniaires sont édictées, des indemnités sont prévues (dans la Convention sur les Loix de la guerre terrestre) au cas de violation des Règlements internationaux.

(2) Comme exemples d'obligations d'ordre juridique on peut concevoir celles relatives :

- a) Au régime des sociétés commerciales ou industrielles ;
- b) Aux matières de droit international privé ;
- c) A la procédure civile ou pénale ;
- d) A la fixation des dommages-intérêts en cas de responsabilité établie.

bien voir à la fois la force apparente et la faiblesse réelle.

» ... Au surplus, est-il vrai qu'une obligation morale ne soit pour un Etat qu'une obligation vaine, inexistante ? Est-ce vrai surtout lorsque, pour garants d'une telle obligation, il existe non pas comme dans les traités ordinaires, une ou deux Puissances intéressées, mais l'ensemble des Etats du monde ?

» ... Mais, dit-on encore, il n'y a pas de sanctions suffisantes même pour les obligations vraiment juridiques, puisqu'il n'y a pas de force armée internationale. Les nombreux traités politiques dont est faite l'histoire internationale n'ont pas eu non plus de sanctions de ce genre. Ont-ils cependant été sans durée, sans force, sans efficacité ?

» Il y a, du reste, pour quelques-unes des obligations inscrites aux Conventions de 1899, des sanctions nettement prévues, sanctions pécuniaires, par exemple, en cas de violation des lois conventionnelles de la guerre ; si les juridictions internationales créées en 1899 ou depuis n'ont point de force armée à leurs ordres, les sentences qu'elles ont rendues n'ont-elles cependant pas été exécutées ? Les plus grands Etats militaires n'ont-ils pas obéi aux décisions arbitrales ? Pourquoi, dans l'avenir, en irait-il autrement, alors que, nous le répétons, c'est le monde entier qui a signé les contrats nouveaux, et en garantit avec une autorité sans égale la loyale exécution ?

» Le nier, c'est méconnaître la puissance d'une force qui grandit tous les jours dans le monde : celle

de l'opinion. Ce que nous devons chercher dans le domaine des choses internationales, ce n'est pas la sanction dans le sens pénal de ce mot. Ce qui nous importe, ce n'est pas un châtiment après la faute, c'est un obstacle préalable à la violation des engagements. Or, qui peut méconnaître la puissance de l'action qu'exerce aujourd'hui à toute heure, en tout lieu, même sur les gouvernements les plus despotiques, la pression continue de l'opinion — non pas seulement celle que peut inspirer le sentiment du droit et de l'honneur, mais celle qui naît des craintes légitimes que le moindre trouble entre deux Etats cause aux intérêts de tous les autres incessamment engagés dans l'échange universel !

» C'est cet obstacle à la violation du droit qu'élèvent, entre les Etats, les Conventions de La Haye. En fixant nettement, avec le consentement de toutes les Puissances, les limites de leurs droits et de leurs devoirs réciproques, en montrant clairement à tous, ce qu'elles ont promis de faire ou de ne pas faire, elles donnent, non pas seulement aux juridictions arbitrales, les textes de leurs décisions, mais à cette juridiction également souveraine, de l'opinion universelle, les motifs d'une sorte de jugement préalable qui agira, presque toujours, assez fortement sur la volonté des deux Parties pour les rappeler au respect de leurs engagements.

» Nous avons parlé des sanctions pécuniaires que la Convention et le Règlement de la guerre sur terre ont prévues, et nous avons dit combien était signi-

ficative une pareille nouveauté. Voici deux grands Etats qui sont en guerre, deux armées puissantes en présence, qui n'auraient hier connu d'autre loi que la force, d'autre frein qu'un sentiment bien vague encore des devoirs de l'humanité. Voici qu'un petit article de la Convention se dresse entre les Chefs de ces armées ; voici qu'ils entendent, par ce texte de quelques lignes, la voix même de tous les autres Etats leur dire :

« La Puissance, au nom de laquelle vous commandez, s'est engagée solennellement, non seulement envers votre adversaire d'aujourd'hui, mais envers nous tous, à faire tels actes, à s'abstenir de tels autres ; et elle s'y est engagée pour ceux qui commandent et pour ceux qui combattent en son nom — pour tous généraux, officiers, sous-officiers ou soldats ; — si vous violez cette loi, consentie par vous-mêmes, vous êtes déclarés responsables, et il y a des juges jugeant au nom de l'humanité tout entière, qui vous jugeront et vous condamneront ».

» Quel spectacle nous donne, Messieurs, cette image du droit se levant tout à coup au milieu des armées et, soyez en sûrs, s'imposant à la force militaire la plus puissante, grâce au soutien d'une force plus puissante encore, à la volonté du monde civilisé... »

C'est assurément un éloquent plaidoyer en faveur de la sanction morale longtemps considérée comme seule capable de museler les passions belliqueuses et conjurer les guerres devenues même imminentes.

Mais ce seront les terribles leçons du grand cataclysmisme de 1914-1918, sans égal dans le passé, qui montrent plus éloquemment encore, la faiblesse et l'inefficacité de cette sanction. Devant cet effroyable désastre qui a ensanglanté et épuisé le monde, M. Léon Bourgeois lui-même n'a pas pu s'empêcher de dire dans un grand nombre de ses discours cette saisissante parole :

« Il faut des sanctions : telle est l'éclatante vérité qui se dégage de la guerre actuelle (1). »

Un peu plus loin, il revient sur la même idée, tellement elle lui paraît évidente :

« Cette guerre, devenue universelle, ajoute-t-il, est la plus horrible des réalités. A cette réalité, opposons-en une autre : l'organisation, fondée sur le droit et garantie par des sanctions (2). »

La triste expérience de la Grande Guerre marque également l'absolue futilité de ces pactes basés, comme on l'a fait jusqu'ici, sur de pures promesses internationales et impose, à tous les esprits sérieux, la nécessité de chercher, pour la sécurité générale, des garanties plus solides et plus sévères (3).

C'est à propos de cette faillite des institutions internationales que l'éminent professeur M. André Weiss, écrit ces lignes où il ne cache ni sa surprise,

(1) Discours prononcé le 28 septembre 1917 devant la Commission ministérielle pour l'organisation d'une Société des Nations.

(2) Même discours.

(3) Sur l'insuffisance des sanctions dans l'ancien droit international voir de Louter, *La Crise du droit international*, *Revue générale de droit international public*, n° 1, janvier-février 1919.

ni sa tristesse (1) : « Ne semblait-il pas que toutes ces Conventions, enveloppant l'univers dans un réseau chaque jour plus étroit et plus serré, donnant aux nations qu'elles associaient dans une œuvre commune, l'occasion de se mieux connaître, étaient le gage assuré d'un avenir pacifique et rendaient presque impossible l'éventualité d'un conflit armé ?

» Il a suffi d'un geste impérial pour faire crouler l'édifice laborieusement édifié par plusieurs siècles, pour réduire à néant les règles du droit international, dont je viens de dresser l'inventaire, et que des alluvions lointaines avaient accumulées pour le plus grand bien de l'humanité.

» Les traités sont des chiffons de papier. Nécessité n'a pas de loi. Telles sont les maximes, héritées de Machiavel, que l'Allemagne n'a pas craint de donner pour bases à sa politique brutale. La violation sans excuse du territoire neutre du Luxembourg et de la Belgique, la destruction de Louvain et de la cathédrale de Reims disent assez quel mépris elle professe pour des engagements internationaux qu'elle avait signés et placés sous la sauvegarde de l'honneur. »

Il importe de remarquer enfin que les Conférences de La Haye n'ont même rien fait pour inciter les Etats en litige, d'établir eux-mêmes des sanctions qui leur seraient applicables en cas d'inexécution (2).

(1) André Weiss, *Le Droit international d'hier et de demain*, Scientia (Bologne). Vol. XIX, 1916, fasc. I : « La paix par le Droit » (février-mars, 1916).

(2) Ainsi en 1909, le Chili se trouvait en conflit avec les Etats-Unis à propos d'une réclamation pécuniaire. Il offrit spontanément d'en

Les Parties litigantes peuvent, en effet, introduire, dans les compromis qu'elles concluent, pour chaque différend, des dispositions permettant aux arbitres de sanctionner leur sentence.

C'est ce que M. C. Lemonnier exprimait par une formule acceptée par le VI^e Congrès universel de la Paix. L'article 51 du code de l'arbitrage international, adopté en 1894 par ce Congrès, est ainsi conçu : « Les nations en litige peuvent et doivent, autant que possible, par une disposition spéciale et mutuelle du compromis, donner aux arbitres le pouvoir et les moyens de sanctionner leur sentence (1) ».

S'agit-il, par exemple, dans le différend, de l'extradition d'un individu, d'une prise maritime, d'une réclamation pécuniaire, etc., il peut être stipulé dans le compromis que l'individu réclamé, la prise maritime ou une somme suffisante pour couvrir le montant de la condamnation seront remis à un Etat tiers, qui les tiendra à la disposition des arbitres de façon que ceux-ci aient le pouvoir d'assurer directement l'exécution de leur sentence (2).

La Haye n'a donc ni créé, ni prévu un régime de sanctions coercitives au service des relations internationales ou chaque Etats s'engage à faire respecter, aux Parties, les engagements pris, en donnant son

consigner le montant (1 million de dollars) à la disposition de la Cour de La Haye.

(1) G. Moch, *Histoire sommaire de l'arbitrage permanent*, p. 28, 2^e édit., Monaco, 1910.

(2) Voir sur cette question le projet présenté par M. Léon de Montluc, rapporteur au IX^e Congrès universel de la Paix, *La Paix par le Droit*, 1901, pages 265 et suivantes.

concours moral et matériel. Quoiqu'en disent les pacifistes, cette garantie mutuelle est non seulement légitime mais nécessaire. Elle ne gêne aucune susceptibilité ; elle ne dissimule aucune tentative dangereuse pour l'indépendance des nations.

Et si nous envisageons la sanction reposant sur la notion d'honneur et de fidélité, dont une expérience récente nous a prouvé la faible valeur, les Traités sont de simples chiffons de papier et les Conventions perdent la vertu d'obliger d'une manière durable. La morale absolue ne règnera jamais ni chez les individus, ni dans les nations, ni dans l'humanité. D'où la nécessité d'une sanction, c'est-à-dire de l'organisation juridique de la force elle-même en vue du Droit.

« La justice, dit Ihering, en tenant d'une main la balance sur laquelle elle mesure le droit, tient de l'autre main l'épée pour l'appliquer. L'épée sans balance signifie la violence brutale ; la balance sans l'épée le droit impuissant. Ces deux choses doivent former un seul tout (1) ».

Il faut alors reconnaître que l'œuvre juridique des deux Conférences de La Haye en matière de sanctions demeurerait essentiellement inachevée. Les sentences arbitrales ou les avis des Commissions internationales d'enquête étaient à la merci de la mauvaise foi (2) et de la mauvaise humeur des Etats qui avaient

(1) Cité par Kamarowski, *Le Tribunal international*, p. 514.

(2) Le fait suivant, rapporté par une publication, faite par les soins du Ministère des Affaires étrangères (*Les violations des lois de la guerre par l'Allemagne*, Paris, 1915), le prouve amplement :

feint de les accepter tout d'abord. Dira-t-on, peut-être, que la sentence arbitrale est obligatoire et par conséquent les Parties sont tenues de l'exécuter et que la prévision des sanctions quelconque est inutile ?

Sans doute la décision arbitrale est obligatoire pour les Etats, comme le serait toute convention à laquelle ils auraient apposé leur signature ; elle l'est par l'effet du compromis, c'est-à-dire du contrat par lequel ils ont désigné l'arbitre et lui ont donné le pouvoir de trancher le différend qui les sépare (1).

Mais cette force obligatoire de la sentence réside en elle-même ; elle est indépendante des voies et

« Le 29 juillet 1899, le comte Münster signait à La Haye la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Les Puissances co-signataires se fiaient à cet acte, quand en 1902, l'Etat-major de l'armée allemande publia un livre propre à les surprendre et à les inquiéter. C'est un manuel intitulé *Kriegsbrauch in Landkriege* (Les lois de la guerre sur terre). L'ouvrage en question oppose aux lois écrites, aux prescriptions élaborées en temps de paix par des juristes, la coutume, la tradition héréditaire de la race germanique. Il met l'officier allemand en garde contre les conceptions humanitaires inspiratrices des Conférences de Genève, de Bruxelles et de La Haye, et lui propose des règles de conduite qui vont maintes fois, même sur des points essentiels, à l'encontre des stipulations de la Convention de 1899, sanctionnées pourtant par la signature de l'Empire allemand, après avoir été élaborées par les représentants des Puissances qui ne comprenaient pas seulement des juristes, mais des militaires. L'émotion soulevée par ce manuel fut très vive, et lorsque la Conférence se réunit à nouveau à La Haye en 1907, les délégués des Puissances prièrent de demander des explications à l'Allemagne, mais son représentant, le baron Marshall von Bieberstein, prit les devants : pour couper court à toute discussion, il déposa une proposition qui attachait une sanction pécuniaire aux violateurs du Règlement de La Haye. Cette proposition acceptée par la Conférence forme l'article 3 de la Convention IV de 1907. La partie belligérante qui violerait les dispositions du dit Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. »

Le livre *Kriegsbrauch*, etc., a été traduit en français par Paul Carpentier : *Les lois de la guerre continentale*, Paris, 1902.

(1) Voir Weiss, *De l'arbitrage de 1909 entre la Bolivie et le Pérou*, R. D. I. P., 1910, pages 116 et suivantes.

moyens qui pourraient être mis en jeu pour en assurer l'exécution; ce sont, en effet, deux choses qu'il ne faut pas confondre :

« Que la décision de l'arbitre, dit M. Weiss, n'ait pas, par elle-même, la force exécutoire, cela n'est pas contestable, ni contesté. Il est bien certain qu'elle n'autorise pas l'Etat dont elle a consacré la prétention à procéder à des actes d'exécution directe contre l'autre Etat. Il est indispensable que les pouvoirs compétents de ce dernier Etat interviennent à l'exécution, qu'ils donnent au gouvernement le moyen matériel de se mettre en règle avec la sentence, de procéder à la rectification de frontières qu'elle a ordonnée, ou de payer les sommes qu'elle a mises à la charge de la Partie condamnée à titre d'indemnité. En effet, toutes les fois qu'un Etat est condamné en justice, un acte du législateur ou du pouvoir exécutif est nécessaire pour permettre l'exécution du jugement rendu contre lui (1). »

En d'autres termes, bien qu'obligatoire, la décision arbitrale ne peut, comme un jugement, être ramenée à exécution par l'emploi des moyens coercitifs. La Cour arbitrale n'a pas à sa disposition une force publique, pour assurer l'observation de ses arrêts. C'est à chaque Etat engagé dans le litige à faire exécuter dans sa pleine souveraineté, chacun en ce qui le concerne, la sentence rendue.

Cependant, il y a des cas où les Etats sont parfaitement autorisés à ne pas exécuter la sentence : c'est

(1) Weiss, *op. cit.*, p. 117.

lorsque cette dernière est nulle (1). La question d'organiser une autorité compétente pour se prononcer sur la nullité, lorsqu'elle serait invoquée par un Etat, a bien été agitée en 1899, mais elle fut déclarée insoluble.

« Comme il n'existe pas, dit M. Weiss, dans l'organisation actuelle de la société internationale, d'autorité et de juridiction supérieure à celle de l'arbitre, les causes de nullité de la sentence doivent nécessairement être abandonnées à l'appréciation des Parties. A elles il appartient, en définitive, de juger si l'arbitre est ou non resté dans les limites qui lui étaient assignées par le compromis, s'il a fait ce qu'il a le droit de faire. Et lorsqu'il apparaît à l'une des Parties que la condamnation qui l'a frappée est due à un excès de pouvoir ou même à la corruption ou à la mauvaise foi de l'arbitre, elle a le droit et le devoir strict de se refuser à l'exécution de la sentence en informant son adversaire, ainsi que l'exigent les égards internationaux, des motifs qui la lui font tenir pour nulle et non avenue (2). »

De ce qui précède, on constate que l'exécution de la sentence était bien confiée à l'honneur et à la bonne foi des Etats. En l'absence d'une autorité compétente,

(1) Heffter, *Droit international de l'Europe*, p. 120.

Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, n° 2628.

Bluntschli, *Le Droit international codifié*, art. 495, p. 279.

Calvo, *Droit international théorique et pratique*, 4^e édit., t. III, pages 485 et suivantes.

Kamarowski, *Le Tribunal international*, page 355.

Vattel, *Le Droit des gens*, 2^e vol., page 305.

(2) Weiss, R. D. I. P., 1910, page 122.

pour se saisir obligatoirement des contestations et pour sanctionner le droit international, la seule garantie véritable de la discipline juridique, acceptée par les Etats, était donc leur bonne foi. Sans elle, toute sécurité s'évanouissait dans les relations entre peuples.

Reste à faire observer, en dernier lieu, qu'en matière de règlement pacifique des litiges internationaux, la question des sanctions est étroitement connexe avec celle de l'arbitrage obligatoire, si l'on tient compte des conséquences décisives, qui résulteraient de l'introduction de cette institution, dans le code contractuel des Etats civilisés. L'Acte final de la deuxième Conférence de La Haye (18 octobre 1907) contient, en faveur de cette réforme, une déclaration catégorique. « La Conférence est unanime :

1° à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ;

2° à déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire, sans aucune restriction. »

L'arbitrage obligatoire était, d'ores et déjà, reconnu et accepté, en principe, par l'unanimité des Hautes Parties Contractantes. C'était, en vue d'un meilleur avenir, une indication précieuse et rien de plus. Dans l'ordre juridique, on constituait à La Haye une Cour permanente d'arbitrage international, qui, avons-nous vu, n'est autre chose qu'une liste de noms,

parmi lesquels on choisirait librement, en cas de besoin, les arbitres.

Mais cette Cour n'aurait à connaître que des conflits qui lui seraient librement déférés par les diverses Parties en désaccord. Les Puissances, elles-mêmes, ne prenaient aucun engagement ferme de recourir à la procédure de médiation ou à celle d'arbitrage. Elles se contentaient de déclarer que la « chose leur paraissait utile et désirable ; que le recours aux solutions juridiques serait appliqué en tant que les circonstances le permettraient. »

Le fonctionnement, d'ailleurs facultatif, des Commissions internationales d'Enquête, n'était prévu que pour les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait (art. 9). Evidemment, l'écart était considérable entre le principe et l'application, entre la théorie et la pratique.

Pour mieux souligner ce contraste, la Conférence de 1907 juxtaposait, au document constitutif de la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye, le projet d'une future Cour de Justice arbitrale qui serait compétente, de plein droit, pour évoquer, d'elle-même, à sa barre, chacun des conflits internationaux dont, une fois pour toutes, la connaissance lui aurait été déférée par stipulation préalable et contractuelle.

On préfigurait ainsi, l'organisation juridique de l'arbitrage obligatoire. Mais pourquoi les diplomates et jurisconsultes, rassemblés à La Haye, durent-ils se

résigner à un tel écart, entre l'amplitude avouée de leurs désirs et le caractère modeste et limité des réalisations accomplies ? Parce que plusieurs plénipotentiaires avaient reçu de leurs gouvernements respectifs, consigne impérative de refuser leur adhésion à toute organisation effective et actuelle de l'arbitrage obligatoire.

La réforme n'était pourtant réalisable que moyennant l'adhésion unanime des principaux Etats de l'Europe et du monde. Impossible d'aboutir, si l'on se heurtait au refus de quelques Puissances notables et surtout, de quelques-unes de celles qui avaient été mêlées d'une manière plus directe aux grands conflits diplomatiques et militaires de l'histoire contemporaine. Pas d'arbitrage concevable sans obligations et engagements réciproques. Or, sur les quarante-quatre Etats qui intervinrent dans les tractations de 1907 à La Haye, touchant l'arbitrage obligatoire, il y en eut trente-deux (1) qui donnèrent leur adhésion, contre trois abstentions (Italie, Japon, Luxembourg) et neuf qui, pour différents motifs, refusèrent de contracter, en ce sens, aucun engagement formel.

La liste des neuf dissidents est assez curieuse à relire aujourd'hui. Elle comprend l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie, la Bulgarie, la Grèce, la

(1) Voici la liste des 32 Etats qui ont donné leur adhésion : Etats-Unis d'Amérique, République argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, République dominicaine, Equateur, Espagne, France, Grande-Bretagne, Guatemala, Haïti, Mexique, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Portugal, Russie, Salvador, Serbie, Siam, Suède, Uruguay, Vénézuëla.

Roumanie, le Monténégro et auprès de ces Puissances, d'humeur volontiers belliqueuse, les deux nations les plus foncièrement pacifiques de l'Europe entière, la Belgique et la Suisse. Bizarres rencontres dans l'histoire politique!... C'est de la sorte que fut mis en échec, dans la Conférence de 1907, le projet concernant l'arbitrage obligatoire, faute d'unanimité requise par la tradition diplomatique (1).

A vrai dire, je me demande si les trente-deux Puissances, qui eurent le mérite d'appuyer cette motion de leur suffrage, se rendaient compte exactement de ce que comportait, pour devenir une réalité sérieuse, l'institution de l'arbitrage obligatoire. J'en doute lorsque je constate que l'on ne joignit pas un projet déterminé de sanctions internationales au projet d'une future Cour de Justice arbitrale.

Quelle efficacité aurait un texte prescrivant l'arbitrage obligatoire à l'égard d'un Etat, et qui, en raison des ambitions de ses chefs ou des passions nationales et populaires, contreviendrait délibérément, aux règles du droit des gens, refuserait de soumettre le litige à la Cour ou d'en accepter les arrêts : en un mot, ferait appel, injustement et abusivement, à la force des armes ? Ce cas n'était même pas prévu. Alors comment prétendre que, légalement et juridiquement parlant, l'arbitrage fût obligatoire ? Existe-

(1) Malgré cet échec, l'arbitrage obligatoire a été admis en fait par tous les Etats dans deux cas : celui du recouvrement des Dettes contractuelles et celui du règlement des Prises maritimes. Toutes les questions touchant à l'honneur et aux intérêts vitaux des Etats restaient, de l'avis unanime, en dehors de sa sphère.

t-il une obligation effective là où il n'existe pas de sanctions ?

Par suite de l'absence d'un système cohérent de sanctions internationales, le projet d'arbitrage obligatoire, tel qu'auraient voulu l'adopter trente-deux sur quarante-quatre des Puissances représentées à la Conférence de La Haye de 1907, ne serait pas demeuré beaucoup moins platonique, pas beaucoup moins inopérant dans les cas réellement graves de danger de guerre, que le régime plus timide d'arbitrage facultatif, qui pût seul réunir l'unanimité des plénipotentiaires et constituer la règle officielle du droit international.

* * *

Dans une Conférence faite à l'Ateneo de Madrid, le 27 avril 1911, sur l'état actuel de la Vie Juridique internationale organisée, un maître éminent du barreau de Paris, M. Edouard Clunet (1), devant l'œuvre des Conférences de La Haye, exprimait pour le règlement à venir des conflits européens par les voies pacifiques, une espérance pleine de chaleureux optimisme. Il croyait pouvoir écarter, comme contredite par les faits, l'objection courante contre l'efficacité du droit international, ce code pour lequel, il n'y a ni juge, ni gendarme :

« Il y a, dit-il maintenant des juges à La Haye, et

(1) Clunet (Edouard), *De l'état de la vie juridique organisée*. Ateneo de Madrid, 1911. brochure.

le rôle du gendarme a cessé d'être indispensable. Fait merveilleux et vraiment symptomatique de la formation d'une conscience collective : les sentences arbitrales de la Cour de La Haye ont été exécutées, sans l'emploi d'aucune coercition matérielle. L'honneur et l'intérêt des parties ont suffi à en assurer l'efficacité. On croyait qu'il fallait un gendarme international. L'expérience a montré qu'on pouvait en faire l'économie ».

Moins de trois ans et demi après le jour, où ces paroles avaient été prononcées, le monde entier était ravagé par la plus formidable guerre, dont fassent mention les annales du genre humain ; et les règles du droit international, codifiées aux Conférences de La Haye, se trouvaient délibérément et universellement violées par de puissants agresseurs, avec une impudence qui dépassait les craintes des prophètes les plus pessimistes .

Que valaient donc les barrières juridiques, par lesquelles on avait cru garantir la paix entre les Etats, ou du moins, rendre la guerre moins inhumaine, sur la foi d'un contrat de probité ? A quelle réalité correspondait cette société des nations civilisées, dont on avait cru pouvoir saluer, aux Conférences de La Haye, une manifestation décisive ?

Le code contractuel du droit des gens, tant qu'il aura pour unique sauvegarde la fidélité des Etats à la parole donnée, pourra garantir efficacement l'ordre juridique du monde contemporain, dans tous les cas où nul n'a intérêt majeur à le violer par la violence.

Mais il demeurera une barrière parfaitement illusoire contre les conflits politiques ou économiques dans lesquels de puissantes nations croiront, à tort ou à raison, qu'un redoutable danger menace leur sécurité, leurs intérêts, leur honneur.

Ce ne sera pas à la sagesse d'autrui et aux garanties juridiques de l'arbitrage qu'elles accepteront de recourir. Les exigences économiques et les aspirations nationales des peuples imposeront quelquefois le recours implacable à la force des armes, contrairement aux plus claires stipulations platoniques d'un droit des gens qui, comme l'a judicieusement observé M. Waldeck-Rousseau, « n'a ni juges ni gendarmes ».

Des juges, dira-t-on, la Cour d'arbitrage est là pour tout juger et tout décider en dernier ressort. Rien de moins solide et de plus chimérique qu'une telle institution complètement hors d'état d'imposer sa volonté aux Parties. Le savant professeur, M. Pillet, l'a dit : « Une cour d'arbitrage deviendra quelque chose d'effectif et de sérieux, lorsqu'elle possèdera un moyen de faire respecter ses décisions ; jusque-là elle ne sera qu'un fantôme de cour de justice internationale (1) ».

Des gendarmes, ajoutera-t-on, pourquoi des gendarmes, alors qu'au-dessus des gouvernements eux-mêmes une puissance souveraine a pris naissance, celle de la conscience universelle ; puissance qui disposera bientôt des destinées du monde et rappellera à la stricte observation des lois internationales et des

(1) Pillet, *Les Conventions de La Haye*, 1918, Paris, Pedone, éditeur.

engagements pris tout peuple qui s'en écarterait sous quelque prétexte que ce soit.

J'ai démontré plus d'une fois au cours de cette étude la faiblesse et le danger que présente cette manière de voir. M. Ribot, alors Président du Conseil, a très justement dit dans la séance de la Chambre du 2 août 1917 :

« Le droit sans la force qu'est-ce que c'est, sinon l'humiliation de la justice opprimée par la violence, l'éternelle histoire du monde jusqu'au jour où nous aurons organisé cette force internationale qui empêchera les nations de proie, les nations criminelles de se précipiter sur les nations pacifiques (1). »

Il est évident qu'on n'arrête pas les passions belliqueuses des nations, par une loi humaine d'ordre idéal, pas plus qu'on n'arrêtera chez le particulier, un vol concerté par une exhortation morale placardée sur les murs. Le problème capital, en cette matière de règlement pacifique des conflits internationaux, sera donc désormais le problème des sanctions. Question épineuse mais indispensable à résoudre. Les éminents professeurs de l'Université de Paris (2), MM. Renault, Pillet et Weiss, ont marqué par leurs écrits, avec leur lucidité coutumière, la voie que les jurisconsultes et surtout les hommes d'Etat devront suivre pour assurer au monde civilisé un avenir moins sombre et plus heureux.

(1) Voir les Documents parlementaires de la Chambre, séance du 2 août 1917.

(2) Voir les opinions de ces auteurs dans Partie I, Chapitre II de cette étude, pages 48 et suivantes.

En définitive, il ne sort des Conventions de La Haye, aucun régime juridique obligatoire. On a cherché à enlever à la guerre son caractère barbare, à la réduire, en augmentant les solutions pacifiques des litiges internationaux, mais il n'y a pas d'obligations précises, véritables, juridiques à la charge des Etats qui se sont réunis à La Haye. Et lorsque, avant la guerre, un professeur allemand parle d'une Union internationale munie de sanctions qui résulterait de ces deux Conférences, il exagère. Sans doute, il pouvait penser que les liens qui se formaient pouvaient devenir plus serrés, plus forts mais il n'y avait à cet égard, aucune indication précise.

Tout en reconnaissant que « les efforts déployés à La Haye en vue de favoriser la solution pacifique des litiges internationaux ont eu pour résultat la signature d'un grand nombre de traités d'arbitrage obligatoire et la délation d'un certain nombre de causes internationales à l'arbitrage de la Cour permanente de La Haye (1) », il n'en reste pas moins que jamais tentatives en faveur de la paix n'ont eu un démenti plus prompt et plus cruel que les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907 (2).

La plupart des défenses portées par les Conven-

(1) Pillet, *Les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907*, page 170.

(2) « On ne peut donc pas prétendre qu'il y ait pour l'œuvre de La Haye un échec, ni qu'elle ait été répudiée, abandonnée par ses signataires, parce que jusqu'aujourd'hui, de douloureux problèmes actuels n'ont pas été abordés et résolus. »

Voilà ce qu'a dit M. Léon Bourgeois le 20 janvier 1902, à la Chambre des Députés, à la suite de trois interpellations au sujet de la guerre de Transvaal.

tions de 1907 ont été outrageusement méconnues par les Allemands dans le grand conflit récent. Ces derniers ont, tout d'abord, déclaré nuls et sans valeur à leurs yeux, les deux grands principes qui avaient été le point de départ de la codification du droit des gens. C'est ainsi qu'ils ont affirmé par leurs actes, sinon par leurs paroles, que la Force prime le Droit et qu'il n'y a pas de distinction à faire entre les combattants et les non-combattants. Ils sont aussi allés à l'encontre de la procédure qui avait été fixée dans le but de conjurer, autant que possible, le recours à la force des armes (1).

Il faut donc se garder de prendre ces Conférences comme étant l'expression parfaite de l'organisation de la société des Etats. Mais il faut reconnaître que ce qui leur manque, c'est précisément l'organisation véritable, c'est le régime des sanctions et cela en prenant en considération, le problème de la solution pacifique des conflits internationaux.

Je termine par ce mot très caractéristique de

(1) Voici, à titre d'exemples, quelques-unes des prohibitions édictées, dont il n'a été tenu aucun compte durant la Grande Guerre.

Il est interdit :

- 1° d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;
- 2° de tuer ou de blesser par trahison ;
- 3° de tuer ou de blesser un ennemi qui s'est rendu à discrétion ;
- 4° de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
- 5° d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ;
- 6° d'user indûment du pavillon parlementaire ;
- 7° de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;
- 8° d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus, etc., etc., etc.

M. Léon Bourgeois, le grand défenseur des Conférences de La Haye :

« Rappelons-nous, dit-il, ce qui s'est passé à propos de l'œuvre des Conférences de La Haye. Cette œuvre a été incomplète, cela n'est pas contestable, parce que les Conventions de 1899 et de 1907 ont manqué des obligations et des sanctions nécessaires (1). »

(1) Voir L. Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, Paris, 1919. Eugène Fasquelle, éditeur, p. 131.

CHAPITRE V.

Les Sanctions de l'Arbitrage International d'après le Pacte de la Société des Nations en 1919.

Quatre sections suivies d'une conclusion feront l'objet de ce chapitre.

Section Première. — Observations préliminaires sur l'historique de la Société des Nations de 1919.

Section II. — La question de l'Arbitrage dans le Pacte de 1919.

Section III. — Les Sanctions de l'Arbitrage prévues par les principaux Projets officiels de Société des Nations soumis par les Etats à la Conférence de la Paix de 1919.

Section IV. — Les Sanctions de l'Arbitrage admises par le Pacte de 1919.

Conclusion.

SECTION PREMIÈRE.

Observations préliminaires sur l'historique de la Société des Nations de 1919.

La formidable guerre de 1914-1918 a fait trop de victimes, accumulé trop de ruines et de désolations

pour qu'un ardent désir d'une paix durable ne fût pas né dans toutes les consciences et chez tous les Peuples. Tout le monde a compris la nécessité des mesures et des précautions à prendre, pour être assuré à l'avenir, contre le retour de pareils événements.

Les Peuples et les Gouvernements ont pensé en 1919 que l'heure était venue, de créer une autorité suprême, ayant qualité pour assurer la paix du monde. Et ils ont mis leur espérance de salut, dans la constitution d'une Société des Nations qui serait fondée sur des bases juridiques et disposant d'une force toute puissante.

« En France et dans les pays alliés, notamment en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, l'opinion publique avait pris position sur cette question. Les Empires Centraux eux-mêmes semblent enclins, plus ou moins sincèrement, à se rallier à cette conception, comme en témoignent les Réponses de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie à la dernière Note du Souverain Pontife (1). »

France.

Dans l'ordre du jour de la Chambre du 5 juin 1917, figure le problème de la création d'une Société des Nations dans les termes suivants :

« La Chambre des Députés compte que l'effort des

(1) Les Déclarations et Réponses qui vont suivre, émanant des divers Gouvernements et touchant la constitution d'une Société des Nations sont extraites de l'ouvrage de M. Léon Bourgeois : *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*. Paris, Fasquelle, 1919, pages 34 et suivantes.

Armées de la République et des Armées alliées permettra, le militarisme prussien abattu, d'obtenir des garanties durables de paix et d'indépendance pour les Peuples grand et petits, dans une organisation, dès maintenant préparée, de la Société des Nations. »

Cette organisation de la Société des Nations avait, du reste, été envisagée lors de la constitution du ministère Ribot, 20 mars 1917, dont la Déclaration ministérielle s'exprimait ainsi (1) :

« L'idéal commun des Alliés sera une des meilleures garanties de cette entente entre les Peuples qu'appelait récemment de ses vœux le Président de la grande République américaine et une des conditions de l'organisation de la Société des Nations. »

Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que le Gouvernement français y faisait allusion, car M. Briand, dès le 23 mai 1916, avait dit :

« La paix ne doit pas être une vaine formule, elle doit être basée sur le droit international et garantie par des sanctions contre lesquelles aucun pays ne pourra se dresser. »

D'autre part, en dehors de ces Déclarations officielles, des mouvements d'opinions s'étaient manifestés de divers côtés et avec l'appui d'hommes appartenant aux partis les plus divers : Parti socialiste (2),

(1) Voir M. Léon Bourgeois, *op. cit.*, p. 34.

(2) « Les garanties collectives de la Société des Nations, avec le respect des traités internationaux qui en sera le principe, avec l'institution de l'arbitrage obligatoire qui en sera la règle, avec les sanctions internationales qui en seront la garantie, avec la limitation des armements qui en sera la conséquence ».

Voilà ce qu'a réclamé le parti socialiste pour la paix de l'avenir.

Ligue des Droits de l'Homme (1), etc.

La presse, à son tour, avait à mainte reprise posé et discuté la question (2).

Angleterre.

L'Angleterre à son tour a manifesté le désir de voir créée une Société des Nations ainsi qu'il ressort des déclarations de ses hommes politiques :

M. Asquith disait, le 10 avril 1916 : « Le but que se proposent les Alliés dans cette guerre est de ruiner les tentatives d'hégémonie de l'Allemagne et, par le même moyen de préparer les Etats à une organisation internationale qui assurera l'égalité de droits à tous les Etats civilisés. »

Quant à Lord Grey, voici ses paroles :

« Je crois que ce que les Neutres peuvent faire de mieux pour le moment, c'est de préparer l'opinion à une entente entre les Nations qui empêchera une guerre comme celle-ci de se déchaîner à nouveau. Si les Nations avaient été liées par une telle entente et déterminées à insister en juillet 1914, pour que le conflit fût soumis à une Conférence ou au Tribunal

(1) La Ligue des Droits de l'homme, dans un de ses congrès, déclare : « Une paix durable n'est possible que par l'établissement d'une Société des Nations instituant entre les Etats les mêmes règles que chacun d'eux applique à ses membres, le règlement des conflits par le droit et non par la force. »

(2) M. Hanotaux, dans la *Figaro* et dans la *Revue des Deux-Mondes*, s'exprimait ainsi :

« Seule une institution internationale fondée avec le consentement de tous aura, désormais, la haute situation nécessaire pour connaître du droit des traités et pour mettre en mouvement les forces coercitives communes chargées de les maintenir. »

de La Haye, et que le traité belge fût respecté, il n'y aurait pas eu de guerre. »

Etats-Unis d'Amérique.

L'établissement d'une Société des Nations fut particulièrement proposé par les Etats-Unis d'Amérique dont le président, dans sa Note (1) adressée aux Etats belligérants le 18 décembre 1916, s'exprime ainsi :

« ...Chacun est prêt à considérer la formation d'une Ligue des Nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde entier... »

Il reprenait la même pensée dans son Message au Sénat américain le 22 janvier 1917 :

« Pour que la paix à venir soit durable, il faut qu'elle soit assurée par les forces supérieures organisées de l'humanité... Il doit y avoir non pas un équilibre de Puissances, mais une communauté de Puissances, non pas des rivalités organisées, mais une paix commune organisée. »

(1) Voici la réponse de tous les Alliés à la Note Wilson :

« D'une manière générale, ils tiennent à déclarer qu'ils rendent hommage à l'élévation des sentiments dont s'inspire la note américaine et qu'ils s'associent de tous leurs vœux au projet de création d'une Ligue des Nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde. Ils reconnaissent tous les avantages que représentera pour la cause de l'humanité et de la civilisation l'institution de règlements internationaux destinés à éviter les conflits violents entre les nations, règlements qui devraient comporter les sanctions nécessaires pour en assurer l'exécution et empêcher ainsi qu'une sécurité apparente ne serve qu'à faciliter de nouvelles agressions ».

Allemagne.

Dans la réponse allemande au Message du Pape (1) je relève les extraits suivants :

« Le Gouvernement Impérial salue avec une sympathie toute particulière, l'idée toute fondamentale de l'appel à la paix, par laquelle Sa Sainteté exprime clairement sa conviction que la force morale du Droit doit remplacer à l'avenir la puissance matérielle des armes....

» La conséquence, d'après l'avis de Sa Sainteté, serait une limitation simultanée des forces militaires de tous les Etats et l'organisation d'un système d'arbitrage obligatoire pour les différends internationaux.

» Nous partageons la manière de voir de Sa Sainteté : des règles précises et certaines assurances pour une limitation simultanée et mutuelle des armements sur terre, sur mer et dans l'air constituent les objets du débat qui devrait faire éclore l'esprit nouveau, celui qui devra diriger dans l'avenir les rapports des Etats entre eux.

» Il en résulterait alors évidemment le devoir de régler les divergences éventuelles des opinions internationales non plus par la force des armes, mais par des procédés pacifiques, principalement par la voie de l'arbitrage, dont nous reconnaissons pleinement avec Sa Sainteté la haute efficacité pour le maintien de la paix.

» Le Gouvernement Impérial appuiera, en consé-

(1) Voir le Message pontifical dans le Chapitre II de la première partie de cette étude, p. 52.

quence, chaque proposition à ce sujet compatible avec les intérêts vitaux de l'Empire et du Peuple allemands. »

Autriche-Hongrie.

Voici comment le Gouvernement austro-hongrois répond au Message Pontifical (1) :

« ...Avec l'énergie d'une conviction profondément enracinée, nous saluons les idées directrices de Votre Sainteté, que l'organisation future du monde doit reposer, à l'exclusion de la force des armes sur la force morale du Droit, sur la souveraineté de la Justice et de l'Équité internationale.

« Nous aussi, nous sommes remplis de l'espérance qu'en développant le sentiment du Droit, l'humanité serait régénérée moralement. Nous partageons, par suite, l'idée de Votre Sainteté, que les négociations des belligérants pourraient et devraient conduire à un Accord pour savoir comment on pourrait réduire également, simultanément et progressivement dans certaines mesures précises, les armements sur mer, sur terre et dans les airs....

« ... Appréciant pleinement l'importance, pour le rétablissement de la Paix, des moyens proposés par Votre Sainteté, pour soumettre les difficultés internationales à un tribunal d'arbitrage obligatoire, nous sommes prêts à entrer en négociations aussi sur les propositions de Sa Sainteté. »

*
* *

(1) Voir le Message du Pape dans le chapitre II de la première partie de la présente étude, p. 52.

Voilà ce qu'ont déclaré les Etats sur la question de l'organisation de la Société internationale.

Un ensemble exceptionnel de circonstances paraissait favorable à la Conférence de Paris de 1919, pour faire accepter aux Nations, l'idée d'une Ligue, garantissant le Statut de la Paix (1). Elle voulut profiter de la lassitude et des souffrances causées par la Guerre, pour essayer d'amener tous les Etats aux sacrifices de souveraineté, qu'impose l'établissement d'une Société internationale. Elle essaya de tirer profit de l'espèce de puissance dictatoriale que la Victoire a mise aux mains de l'Entente, pour réaliser immédiatement une réforme dont le principe même ne manquerait pas de soulever des résistances dangereuses.

Elle put espérer enfin, que l'acceptation des institutions nouvelles, habituerait les Peuples à recourir aux règlements pacifiques et juridiques et faciliterait l'évolution de l'opinion, chez les plus réfractaires à l'idée du Droit, et les plus enclins aux solutions de la violence.

Cet effort, tendant à l'établissement d'une Société des Nations, fut accompli à Versailles en 1919, par les Etats réunis dans un impérieux besoin de paix (2).

Mais de même que certains Puissances (3), l'Italie,

(1) Lammarck. — *La Ligue des Nations pour le maintien de la Paix*, 1918.

(2) On lit avec grand intérêt l'article de haute valeur de M. le professeur André Weiss : « Le Droit international d'hier et de demain », dans la Revue italienne *Scientia*, numéro de janvier 1916.

(3) N'entre pas en ligne de compte l'Allemagne qui, dans son projet de Ligue des Nations qu'elle communiqua en 1919 à la Conférence de la Paix de Paris, prévoyait expressément que le Saint-Siège

par exemple, s'opposèrent en 1899 et en 1907 à la participation du Saint-Siège aux Conférences de La Haye, de même en 1919, lorsque fut créée la Société des Nations, elles ne voulurent pas que le Pape fût admis à en faire partie. Cette solution a soulevé de nombreuses critiques (1).

Il convient de noter que dans un arrangement secret du 26 avril 1915 (2), entre la France, la Russie, la Grande-Bretagne et l'Italie concernant la coopération de cette dernière Puissance à la guerre contre les Empires centraux, il était dit à l'art. 15, que: « la France, la Grande Bretagne et la Russie appuieront l'opposition que l'Italie formera à toute proposition tendant à introduire un Représentant du Saint-Siège, dans toutes les négociations pour la paix et pour le règlement des questions soulevées par la présente guerre (3). »

aurait la faculté d'adhérer à la Ligue (Voir *Paix des Peuples*, du 10 octobre 1919, p. 87.

(1) Notamment celle du premier ministre anglais, M. Lloyd George, qui, dans une allocution prononcée le 25 juin 1922 au cours d'un service religieux, a reconnu dans les termes suivants, l'influence que peut exercer le pouvoir religieux sur l'avenir de la Société des Nations: « Qu'est-ce que la Société des Nations, dit-il? C'est un reflet de l'état d'esprit moral et politique des diverses nations qui la composent... Si l'on veut, en effet, que la Société des Nations fasse œuvre utile, il importe avant tout de créer un esprit réel de paix au sein de chacune des Nations constituantes... C'est la tâche des Eglises d'orienter les peuples vers la paix véritable. Si elles échouent dans leur effort, il n'y a ni ligue, ni association, ni gouvernement, ni conférence nationale ou internationale capables d'assurer l'harmonie universelle. Si, au contraire, elles réussissent, l'œuvre de la Société des Nations est en partie exécutée... » (Voir le *Temps*, du 27 juin 1922.)

(2) Voir de Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, 3me, série, t. X, p. 335.

(3) Voici donc, pour la troisième fois, que le Pape n'a pas été appelé à participer à une Conférence diplomatique destinée à restaurer la paix

Ecarté de la Conférence de la Paix de Paris qui mit fin à la Grande Guerre de 1914-1918, le Pape fut également exclu de toutes les Conférences qui l'ont suivie

dans le monde alors que de par sa mission de pacificateur universel, il eût dû être appelé le premier.

L'Italie est, comme on le voit, parmi les Puissances, celle qui demande la première cette exclusion comme elle l'a fait d'ailleurs en 1899 et en 1907, lors des deux Conférences de La Haye.

Il est temps de dire un mot sur le motif pour lequel l'Italie s'oppose toujours à l'admission du Pape dans les Congrès de Paix. Quelle est donc la raison de cette attitude? Voici le pourquoi: Depuis le mois de septembre 1870, le Saint-Siège n'a d'autre fondement politique, d'autre statut légal que la « loi, dite des garanties » qui le place sous la tutelle des lois italiennes. Or, si le Pape obtenait l'admission de l'un de ses nonces parmi les négociateurs de la paix, le gouvernement italien craindrait, paraît-il, que le Saint-Siège invitât les Etats d'Europe à substituer leur sauvegarde à celle de l'Italie. Au lieu d'être unilatéral et d'émaner, par conséquent, d'un seul Etat, l'Italie, le pacte de 1870, signé, cette fois, de toutes les Puissances, conférerait au Souverain Pontife une autorité, un ascendant que garantirait, *ipso facto*, non plus un seul gouvernement, mais la République chrétienne tout entière. Voilà le péril contre lequel les ministres du roi Victor-Emmanuel se proposeraient de parler en congédiant, à priori, le nonce de la salle où délibérera la diplomatie européenne. S'il faut en croire les hommes d'Etat italiens, l'intervention du délégué pontifical porterait une mortelle atteinte à l'indépendance de l'Italie.

L'indépendance de l'Italie! Mais la Papauté serait donc dans leur pensée une institution italienne? La Papauté ferait donc partie de l'échiquier gouvernemental au même titre que la chancellerie, la Cour de Cassation, l'armée, la marine, l'Ordre de l'Annonciade, le corps universitaire, etc., etc.? Il est certain qu'aucun Etat de l'Europe n'a le droit de demander des comptes à l'Italie sur l'administration des douanes ou le fonctionnement de ses musées. Mais croit-on qu'on acceptera toujours l'assimilation du Saint-Siège à un vulgaire service administratif, ne relevant que de l'Etat italien?

Un certain nombre de publicistes d'Outre-Rhin, dans le but d'obscurcir le débat, essayent vainement de mettre en cause le « pouvoir temporel ». Le Cardinal Gasparri a protesté avec infiniment de dignité contre cette manœuvre. L'indépendance du Souverain Pontife est une question, le pouvoir temporel en est une autre. J'ajoute que cette indépendance, loin de préjudicier à la liberté de l'Italie, lui a toujours porté bonheur.

« Mais les exigences de l'Italie, dit M. Fauchille, ont démontré une fois de plus, que la souveraineté temporelle est nécessaire à la Papauté pour exercer, dans toute sa dignité et son indépendance, son autorité spirituelle... » (*Traité de Droit international public*, 1922.)

pour le rétablissement de la Paix mondiale. Il y a lieu de le regretter à mon sens.

Le Traité de Paix du 28 juin 1919 débute par un chapitre intitulé : « Pacte (1) de la Société des Nations », édifice juridique qui semble dominer toute l'œuvre de la Conférence. Les autres parties du Traité, conséquences immédiates de la guerre, ne doivent, si importantes soient-elles, subsister qu'un certain temps. Au contraire, la construction de la Société des Nations apparaît comme d'une importance universelle dans le temps et dans l'espace. Elle intéresse toute l'Humanité présente et future.

La Conférence de la Paix de 1919 à l'unanimité crut trouver des avantages en élaborant en un seul ensemble des dispositions diverses, dont les unes constitueront le Statut du monde nouveau et les autres le règlement de la guerre (2).

« Il n'y a pas, dit à cet égard M. Tardieu (3), deux questions d'essence différente. Traité de paix et Ligue des Nations. Il n'y en a qu'une, car la Ligue des Nations ne peut être fondée que par le traité de paix et c'est au principe même qui caractérise la Ligue que le traité empruntera les bases de ses clauses particulières. Nous n'avons pas seulement pour rôle

(1) Le Pacte, a-t-on dit, est une Charte internationale, une Déclaration des droits et des devoirs de la nouvelle Société des Peuples. Il est une sorte de préambule à la Constitution du monde et pose les règles générales de la vie sociale des Etats.

(2) M. Pillet critique vivement cette fusion des dispositions, comme devant porter certains Etats à ne pas ratifier le traité de Versailles.

(3) Discours prononcé au Cercle Volney le 13 février 1919.

d'assurer le règlement de la guerre... nous entendons aussi et simultanément, poser dans ce règlement même, les bases d'une organisation nouvelle des relations internationales et réaliser dans le monde, par l'accord des Gouvernements et des Peuples, les principes pour lesquels nous avons combattu... »

Au frontispice du Pacte on lit une Déclaration solennelle qui pose les règles générales de la vie sociale des Etats. Elle est ainsi conçue :

« Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe

» d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ;

» d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ;

» d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues, désormais, comme règles de conduite effective des Gouvernements ;

» de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des Peuples organisés ;

» adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations. »

Ces formules sont suivies par 26 articles constitutifs du Pacte (1).

(1) Consulter le texte du *Traité de Paix*. Edition. Imprimerie Nationale 1919. Publication du Ministère des Affaires Etrangères.

En dépit des expressions un peu entortillées de ce préambule, il est facile de comprendre que la Société des Nations se propose deux objets, à savoir : le maintien de la paix et le développement de la coopération internationale. Et ces deux objets doivent être réalisés par quatre moyens différents :

1° L'acceptation de certaines obligations de ne pas recourir à la guerre.

2° L'entretien au grand jour de relations internationales fondées sur la justice et l'honneur.

3° L'observation rigoureuse des prescriptions du droit international, reconnues actuellement comme règle de conduite des Gouvernements.

4° Le maintien de la justice et un respect scrupuleux de toutes les obligations des traités.

Qu'est-ce donc que la Société des Nations de 1919 ? C'est, en bref, une grande tentative d'organisation juridique internationale. Elle édicte, en principe, la réduction générale et proportionnelle des armements ; elle rend obligatoire, en cas de conflits internationaux, le recours aux solutions pacifiques ; elle établit un système juridique, quoique imparfait et peu cohérent, de sanctions internationales, contre les violateurs de la Paix et du Droit parmi les Peuples.

De plus elle assume des tâches immenses : tâches juridiques, politiques, économiques, administratives, intellectuelles et morales ; tâches de surveillance dans le domaine de la finance et de contrôle dans celui des armements ; tâches coloniales qui, en vertu de man-

ats, étendent de droit son activité sur l'univers entier. Cette extension des pouvoirs est-elle conforme aux possibilités que suggère la psychologie des peuples modernes et de leurs gouvernants ? Je ne le crois pas pour ma part.

De même que la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, la Société des Nations s'adapte aux cadres existants de l'ordre international et compose son Assemblée générale et son Conseil directeur de Délégués diplomatiques de chacune des Puissances souveraines, ayant adhéré au Pacte constitutif. Elle ne prétend pas établir un sur-Etat (1), un Gouvernement universel superposé aux Gouvernements nationaux, avec un Parlement international, élu au suffrage universel des hommes et des femmes, par tous les Peuples du monde. Elle se propose non pas de porter atteinte à la souveraineté des Puissances adhérentes ou de peser sur leur liberté, mais, au contraire, d'assurer à toutes, le libre exercice de leur indépendance.

Il s'agit, en un mot, de créer une organisation assurant, entre les Etats, le maintien d'une paix fondée sur le respect mutuel de leur liberté et de leurs

(1) L'idée de Sur-Etat se rencontre dans un certain nombre de travaux, notamment dans ceux de M. Henri Demont et de M. Jean Hennessy. Par contre, le savant professeur M. Pillet soutient la thèse opposée :

« Essayer d'établir un Sur-Etat, dit-il, c'est une pure chimère et pour vouloir par ce moyen procurer le bonheur universel, on risque de troubler profondément les ressorts même des Etats et de faire naître une quantité de conflits nouveaux. »

Voir Pillet, *le Traité de Paix de Versailles*, Paris, Rivière, 1920, page 60.

droits (1). Nul n'a formulé ce désir avec plus de force que M. Wilson quand il a dit le 11 février :

« Il faut que les Peuples et les provinces cessent d'être troqués entre les Gouvernements comme de simples biens meubles ou comme des pièces échangeables dans un jeu, dans le grand jeu, aujourd'hui discrédité à jamais, de l'équilibre des Puissances. »

Malgré les perspectives séduisantes que présente la constitution d'une société internationale où la voix de la Justice se ferait seule entendre et où tout recours à la force brutale serait banni, les enthousiasmes pour une telle organisation sont quelque peu déçus.

Deux causes principales expliquent ce désenchantement.

L'une se rattache à l'attitude des Etats-Unis d'Amérique, qui tenaient pourtant à une pareille création. Le Sénat américain, à la date du 20 mars 1920, retourna le Traité de Paix au Président Wilson. La ratification ne fut pas votée, faute d'avoir réuni les deux tiers des voix, comme l'exige la Constitution américaine pour qu'une proposition soit adoptée par le Sénat (2).

Les réserves, que les dissidents voudraient intro-

(1) « La Société des Nations, a dit M. Léon Bourgeois, ne constituera pas une souveraineté politique. Elle n'a qu'un objet, le maintien de la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits. Elle ne revendique aucun pouvoir en dehors de cet objet.

» En concédant à cet organisme international, les pouvoirs nécessaires pour le maintien de la paix, les nations n'abdiquent rien de leur souveraineté véritable. »

(Discours prononcé le 10 novembre 1918, à l'assemblée générale constitutive de l'Association française pour la Société des Nations.)

(2) Constitution des Etats-Unis d'Amérique, art. 2, section 2.

duire dans le Pacte, sont dans une bonne mesure exclusives du Pacte lui-même. La principale de ces réserves est relative au droit de décliner les obligations résultant de l'article 10 du Pacte, aux termes duquel les Membres de la Société s'engagent « à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. »

C'est cette obligation réciproque des Etats, Membres de la Société, de se garantir mutuellement contre les atteintes portées à leur sécurité et à leur intégrité, qui a fait dire au sénateur américain Lodge ce mot piquant :

« C'est un marché de dupes. Nous n'avons pas besoin de garanties, ni nos frontières, ni notre indépendance ne courent de risques, et nous allons nous engager à garantir les frontières de cinquante Etats, la liberté de cinquante peuples ! Le moindre différend entre Tchèques et Yougo-Slaves, ou mieux, entre Syriens et Arabes peut-être, va nous obliger à envoyer nos boys américains se faire casser la tête dans des querelles où nous n'avons pas le moindre intérêt ! »

On a objecté au Président Wilson que, accepter la clause de la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Membres de la Société des Nations, c'est exposer les Etats-Unis à revenir, sans cesse, vers la guerre en Europe, à s'immiscer, d'une manière constante, dans les affaires européen-

nes et cette immixtion est interdite par la doctrine même de Monroe (1).

Au fond l'objection américaine contre le Pacte n'était pas tirée de la doctrine de Monroe; c'était une objection tirée, d'une part, d'une conception spéciale du pacifisme international, qui ne veut pas la guerre même pour maintenir la paix. D'autre part, d'une conception particulière du droit constitutionnel américain d'après lequel les Etats-Unis ne peuvent déclarer une guerre sans l'assentiment de leur Congrès (après avis des 2/3 du Sénat) (2). Ce droit n'admet pas, par conséquent, que l'assentiment à une guerre, soit donné d'avance par un traité international.

Mais il est une autre cause qui contribua à rabattre les espérances du pacifisme et celle-là est inhérente au Pacte lui-même. Si bien conçu qu'il soit, un contrat en général ne vaut, pratiquement, que par la sanction

(1) Le 3^e principe du message que le 5^e Président des Etats-Unis d'Amérique, James Monroe, a adressé au Congrès américain le 2 décembre 1823 est, en effet, ainsi conçu :

« Notre politique envers l'Europe, dit-il, adoptée au commencement des guerres qui ont si longtemps agité cette partie du globe, reste la même : c'est-à-dire nous n'interviendrons pas dans les affaires intérieures d'aucune Puissance européenne; nous considérerons le gouvernement de fait comme le gouvernement légitime; nous cultiverons d'amicales relations avec toutes les Puissances et nous maintiendrons ces relations par une politique franche, ferme et virile, plaçant avant tout, en toutes circonstances, les justes revendications de chaque Puissance, sans accepter les injures d'aucune... Dans les guerres entre les Puissances européennes, tout au moins, pour les questions qui les concernent seules, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas. C'est seulement si nos droits étaient atteints et sérieusement menacés, ou si nous ressentons des injures, que nous nous préparerions à la défense... » (§§ 48-49 du message.)

(2) Alvarez, *Le Droit international américain, son fondement, sa nature, d'après l'histoire diplomatique des Etats du Nouveau Monde et leur vie politique et économique*, 1910.

qui s'y trouve attachée. Si tout le monde désire le maintien de la paix et l'édification de la Société des Nations, le scepticisme vient de la considération des difficultés que rencontre l'établissement des sanctions, de leur insuffisance ou de leur efficacité douteuse.

Il est certain que la Société des Nations n'est pas, dans son texte actuel, ce que ses défenseurs, surtout en France, avaient compté obtenir. Mais s'ils se contentèrent de ce qui est sorti de la Conférence, c'est parce qu'ils voulurent, à tout prix, que la Société des Nations fût créée même imparfaite et incomplète. Le temps, dirent-ils, fera son œuvre !

SECTION II.

La question de l'Arbitrage dans le Pacte de la Société des Nations de 1919.

Le Pacte de la Société des Nations n'a pas été conçu comme devant supprimer définitivement entre ses adhérents le recours à la guerre, mais de rendre celle-ci plus difficile et plus rare, et l'empêcher même dans certains cas déterminés (1). Or, pour rendre la guerre moins fréquente, on va certainement recourir aux moyens pacifiques pour vider les conflits internationaux.

D'après le Pacte, les Etats Membres de la Société des

(1) Le Pacte se borne à exclure certaines formes du recours à la force ; il ne les exclut d'ailleurs qu'au cas où les Parties sont d'accord pour soumettre leur différend à l'arbitrage, ou si une solution est recommandée par l'unanimité ou, le cas échéant, par la majorité des Etats non intéressés au conflit.

Nations s'engagent, s'il survient entre eux un différend, à ne pas recourir à la guerre avant d'avoir épuisé l'une ou l'autre des deux procédures pacifiques qu'énumère l'article 12, lequel est ainsi conçu :

« Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois (1) après la sentence des arbitres ou le Rapport du Conseil.... »

Il est très intéressant de noter, et c'est ce qui constitue une variante sur les dispositions des Conventions de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux, que le Pacte, par son article 12, ne dit absolument rien de la célèbre clause de la réserve des intérêts vitaux qui fut, pendant si longtemps, un obstacle presque insurmontable au développement de l'arbitrage.

Aucune Puissance déclare, en effet, l'article 12 ne peut entrer en guerre avant d'avoir soumis son différend soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Cela revient à dire que quel que soit le différend, avant qu'un Etat ait le droit d'entrer en guerre, il est obligé

(1) Cet engagement d'attendre trois mois peut avoir d'heureuses conséquences. Il n'est pas impossible, en effet, que pendant ce délai puisse intervenir une solution amiable entre les Etats en conflit. Pendant ce moratorium la guerre n'est possible que déclarée par surprise.

de soumettre à une tentative de règlement pacifique le litige où il est en cause (1).

Ainsi le Pacte ne fait aucune distinction entre les causes des conflits qui peuvent séparer les Etats. Pour tout désaccord, quelque notable qu'il soit, quelles que soient ses motifs, l'obligation est imposée aux Puissances de le soumettre d'abord aux solutions amiables et pacifiques. C'est là, à mon avis, une excellente disposition dans le Pacte.

L'une des deux voies de conciliation présente, comme on le remarque, un caractère politique. Elle consiste à saisir le Conseil qui s'efforce d'assurer le règlement du différend et elle comporte une intervention possible de l'Assemblée, saisie elle-même par le Conseil ou par les Parties. On lit dans l'article 15 du Pacte les dispositions suivantes :

« S'il s'élève, entre les Membres de la Société, un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage, prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil.... Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties... »

L'autre voie est celle du droit; c'est le recours à

(1) Une procédure minutieuse est d'ailleurs prévue pour le cas de différends élevés soit entre Membres de la Société, soit entre un Membre de la Société et un Etat non adhérent, soit entre Etats dont aucun ne fait partie de la Société. Toutes ces mesures tendent manifestement à la paix et au maintien du Pacte.

l'arbitrage, aboutissant au prononcé d'une sentence juridictionnelle. L'article 13 du Pacte est ainsi conçu :

« Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.... Les Membres de la Société s'engagent à exécuter, de bonne foi, les sentences rendues et à ne recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera.... »

Pour désigner l'arbitre qui jugera le litige, les Parties ont toute latitude; ou bien elles peuvent constituer un tribunal arbitral à leur choix, ou bien recourir à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, ou s'adresser enfin à la juridiction nouvelle de la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte. Le troisième alinéa de l'article 13 dit, en effet: «La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures. »

En ce qui concerne l'arbitrage, le Pacte le considère manifestement comme un moyen secondaire de régler les démêlés internationaux. Il rompt complètement avec les traditions des Conférences de La Haye, à ce point, qu'il n'y est même pas fait allusion à la Cour permanente établie à La Haye. Nous venons de voir que « la Cour d'arbitrage, à laquelle la contestation doit être soumise, sera celle désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures. »

Le seul progrès réalisé par le Pacte est celui qui consiste à soumettre aux arbitres l'intégralité du différend, c'est-à-dire, à leur donner une compétence complète du litige. Cela s'explique aisément par le fait qu'on estime que l'arbitrage ne jouera que dans les cas les moins importants.

Cette politique a paru sage aux yeux de certains auteurs, qui disent que rechercher à nouveau la conclusion d'un traité général d'arbitrage (1) obligatoire à la Conférence de la Paix, c'eût été rouvrir l'ère des interminables travaux juridiques de La Haye, des conflits d'intérêt entre petits et grands Etats et retarder indéfiniment la conclusion du Pacte sans être sûr d'arriver à un accord. La confection d'un traité général d'arbitrage obligatoire eût d'ailleurs entraîné fatalement la revision de la procédure et l'étude du problème, encore plus grave, de la composition du tribunal permanent d'arbitrage.

La Commission n'a pas cru devoir tenter la création d'une Cour de Justice internationale dont le Conseil reste chargé de dresser le plan. Cette mesure est prudente, dit-on, car on ne se serait pas, sans doute, entendu facilement ni sur sa composition ni sur ses attributions.

Il s'agit, en effet, dans l'espèce, d'une juridiction qui comporte une compétence obligatoire et des juges en fonctions. Il eût fallu déterminer les limites de son

(1) A la Conférence de Bruxelles de la Société des Nations, tenue du 1er au 3 décembre 1919, l'Association norvégienne a préconisé l'arbitrage obligatoire.

autorité, sa composition, et la portée de ses sentences. Les Congrès des Associations interalliées à Paris avait déjà remarqué, à cet égard, des divergences de vue notables entre les membres des Associations de l'Entente; et ces divergences, dit-on, se seraient accentuées dans le sein de la Commission.

Finalement, celle-ci n'a voulu trancher qu'un seul point, en déclarant que la compétence de la Cour ne serait pas obligatoire, qu'elle ne connaîtrait que des conflits que les Parties lui soumettraient. L'article 14 du Pacte dispose : « ... Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international, que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs, sur tout différend, ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

A Londres (mars 1919), les Associations interalliées pour la Société des Nations demandaient, au contraire, une extension de ses fonctions; elles voulaient que la Cour fût compétente pour juger toute question à elle soumise par l'Assemblée ou par le Conseil, soit sur l'initiative de ces corps, soit sur celle de l'une des Parties. La Conférence de Londres (10-13 mars 1919), désirait également que la Cour internationale fût, entre autres, investie du droit d'interpréter les dispositions du Pacte comme la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique interprète la Constitution.

Pour toute solution, la Conférence de la Paix (28 avril 1919) s'est refusée à étendre ainsi, la compétence de la Cour de Justice internationale, ou à lui

donner un caractère obligatoire (1). Le Pacte s'est borné à lui confier un rôle consultatif sur les questions que le Conseil ou l'Assemblée jugeraient bon de lui soumettre (art. 14). En ce qui concerne la composition de cette Cour, le Pacte s'abstient aussi de toute indication contrairement aux Projets italien, suisse et scandinave.

Une dernière observation est nécessaire. L'objet essentiel de la Société est d'assurer le maintien de la paix. L'obligation de ne pas recourir à la guerre est loin d'être absolue. La guerre reste, non seulement possible, mais permise dans certains cas. Quand un Etat aura suivi la procédure obligatoire et se sera soumis à tous les délais, il pourra procéder militairement contre l'Etat avec lequel il est en conflit.

De même, lorsqu'il s'agit de différends soumis non à l'arbitrage mais au Conseil — et l'on sait que ce cas sera le plus fréquent puisque l'arbitrage n'est pas obligatoire, et que, même lorsqu'il s'agit de cas d'ordre juridique, il suffit que l'une des Parties choisisse le recours au Conseil pour que celui-ci soit et reste saisi — l'interdiction de recourir aux armes n'existe que si le Conseil est unanime. Dans tous les cas où il n'y a qu'une majorité, même considérable, le Pacte ne joue plus, et, suivant un des paragraphes de l'art. 15, chacun des Etats reprend alors sa liberté (2).

(1) C'est-à-dire que les Parties seraient libres de porter ou non devant elle leurs litiges.

(2) Le Pacte a compté une fois de plus sur la pression de l'opinion publique pour arrêter les contestants et c'est pourquoi il n'a pas donné à l'organisme international une autorité définitive. Un certain

En conséquence, la solution pacifique des conflits apparaît, d'après le Pacte, comme très aléatoire (1) et les Etats peuvent individuellement aider par les armes l'Etat ou les Etats qu'ils entendent soutenir : c'est, comme on le voit, la continuation purement et simplement du système des alliances.

En définitive, le Pacte de la Société des Nations, en matière d'arbitrage et de juridiction internationale, n'a fait que laisser à l'avenir le soin de développer chez les Etats le goût des solutions juridiques.

SECTION III.

Les Sanctions de l'Arbitrage International, prévues par les principaux Projets de Société des Nations, soumis par les Etats à la Conférence de la Paix de 1919.

Le Pacte actuel de la Société des Nations s'est, sans contredit, inspiré sur divers points des Projets officiels, et notamment de celui de M. Wilson, que les Délégués des Etats ont soumis à la Conférence de la Paix de 1919.

C'est pourquoi il me paraît utile qu'avant d'examiner le problème des Sanctions de l'arbitrage inter-

nombre d'Etats, parmi les signataires, ont certainement reculé devant l'idée de l'obéissance due aux sentences rendues au nom de la justice et du droit.

(1) Il faut reconnaître cependant qu'un pas important a été fait. Le simple engagement pris par toutes les Nations, de recourir à l'arbitrage ou au Conseil, est par lui-même un événement considérable. Cet engagement implique l'obligation d'attendre des mois avant la déclaration de la guerre.

national d'après le Pacte, de rappeler sommairement dans une troisième section comment fut résolu ce problème par ces divers Projets.

Cela nous permettra de suivre son évolution et nous aidera à bien comprendre les dispositions du Pacte à ce sujet.

A mesure qu'on s'avance dans le temps, on constate que l'idée de sanction dans les rapports des Etats se dessine avec plus de précision et de netteté. Elle tend à vouloir devenir quelque chose d'effectif et de réel. Voici qu'à la veille de la Grande Guerre, le XX^e Congrès universel de la Paix, tenu à La Haye au mois d'août 1913, prend la Résolution suivante au sujet des sanctions, en cas de violation du droit international :

« Le Congrès, tout en reconnaissant avec satisfaction que l'exécution volontaire des sentences arbitrales a continué d'être jusqu'ici, ainsi que l'ont constaté des Congrès antérieurs, la règle observée par les Nations, considère qu'il importe que la justice internationale ait à sa disposition un ensemble de mesures coercitives capables d'obliger un Etat à se soumettre à la sentence rendue ;

» Constatant, d'autre part, que des sanctions pacifiques, de nature diverse, ont déjà été proposées : telles que la rupture des relations diplomatiques avec la nation récalcitrante, la suppression des droits accordés à ses ressortissants, l'exclusion temporaire de l'une des Unions internationales existantes (Union postale universelle, etc.), l'isolement économique ou

diverses mesures économiques (telles que surélévation des tarifs douaniers, etc.);

» Qu'il importe, dès lors, d'étudier la possibilité et l'efficacité des diverses sanctions pacifiques, ainsi que leurs avantages respectifs, émet les vœux suivants :

1° Que le Bureau International de la Paix organise, dans tous les Pays, une enquête sur les conséquences possibles de l'application de mesures sanctionnaires pacifiques, en cas de violation du droit international;

2° Que les résultats de cette enquête soient soumis au prochain Congrès universel de la Paix ;

3° Que suivant le vœu exprimé par le Congrès de Milan, le Bureau International de la Paix provoque l'élaboration d'un Code de voies d'exécution, en matière d'arbitrage, qui devra également être soumis au prochain Congrès et éventuellement aux Gouvernements et au Comité préparatoire de la troisième Conférence de la Paix (1). »

Après l'expérience des Conventions de La Haye, tout le monde est convaincu que la Société des Nations doit être pourvue de sanctions effectives dans l'ordre économique comme dans l'ordre militaire, pour constituer une œuvre de paix solide et durable et gagner par là même la confiance de l'opinion.

M. Léon Bourgeois (2) précise cette idée en ces termes :

(1) Consulter à ce sujet la *Revue générale de Droit international public*, année 1913, p. 637.

(2) Préface aux Conférences données, à l'Hôtel des Sociétés savantes, pour la Ligue des Nations, mars 1919.

« Pas de Société de Nations sans sanctions et sans garanties ».

« Mais il est un point qui, plus que tout autre, contribuera à donner confiance à l'opinion et à déterminer chez elle le vaste mouvement de foi indispensable : c'est la question des sanctions et des garanties. Il faut que l'on sente que la Société des Nations sera un abri véritable pour les Nations de bonne foi, qu'elles ne risqueront pas d'y rencontrer des associés perfides et dangereux et qu'elle leur donnera une sécurité réelle pour leur territoire, leurs droits, leur indépendance. »

Conscients des nécessités et des possibilités actuelles, les hommes politiques de tous les Pays qui ont élaboré d'abord les Projets tendant à l'organisation juridique de la Société Internationale et le Pacte de 1919 ensuite, ont cherché à établir des sanctions positives au service de l'arbitrage international.

Voici, en effet, les dispositions relatives à l'arbitrage international, comme mode de solution pacifique et à ses sanctions, qu'on trouve dans ces Projets.

Projet français.

Le Projet français énumère une série de sanctions destinées à frapper l'Etat qui contreviendrait aux décisions du Conseil ou celles de la Cour de justice. « Chaque Nation est tenue, dit le Projet, d'user, d'un commun accord avec les autres, de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute Nation contrevenante. »

Les sanctions sont d'ailleurs organisées dans un ordre logique et d'une façon précise. Les voici :

1° *Sanctions diplomatiques :*

- a) Suspension ou rupture des rapports diplomatiques ;
- b) Retrait de l'exequatur aux consuls ;
- c) Refus du bénéfice des accords internationaux.

2° *Sanctions juridiques :*

- a) Sanctions pécuniaires appliquées par la Cour de Justice internationale ;
- b) Suspension des Traités d'établissement, des Conventions relatives à la protection des droits d'auteur et à la propriété industrielle, des Conventions de droit international privé ;
- c) Refus aux nationaux de l'Etat contrevenant de l'accès des tribunaux ;
- d) Refus de l'exequatur aux sentences rendues dans leur intérêt ;
- e) Saisie et mise sous sequestre des biens meubles et immeubles leur appartenant ;
- f) Interdiction des relations commerciales, et même de toute convention d'intérêt privé.

3° *Sanctions économiques :*

- a) Blocus de l'Etat coupable ;
- b) Embargo sur les navires et cargaisons de ses nationaux ;
- c) Refus des matières premières et denrées alimentaires ;
- d) Interdiction d'émettre des emprunts publics et refus ou retrait de l'admission à la cote du marché officiel.

4° *Sanctions militaires :*

a) Formation d'une force internationale fournie par les différents Etats adhérents et suffisante pour :

Assurer l'exécution des décisions de l'organisme international et de celles du tribunal international ;

Maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé ;

b) Fixation des contingents internationaux ;

c) Organisation d'un Service permanent d'Etat-Major ;

d) Indication du rôle du Service permanent d'Etat-Major ;

e) Désignation d'un Commandant en chef et Chef d'Etat-Major général.

Telles sont les sanctions prévues par le Projet français auquel on a reproché, et à tort, de chercher à prévenir la guerre par la guerre. J'ai plus d'une fois soutenu, au cours de cette étude, la nécessité d'organiser un régime méthodique de coercition dans les rapports mutuels des Etats, si vraiment on veut établir une paix durable.

M. Scelle a parfaitement raison de dire que :

« La paix intérieure des Etats est assurée par la police et la gendarmerie. C'est une gendarmerie internationale que le Projet français organisait. Il ne faut même pas considérer qu'une pareille coercition doive être provisoire et ne dure qu'autant que des malfaiteurs publics pourront se révéler.

» Au sein des société les mieux policées, il y a des voleurs et des assassins; il y en aurait davantage si la force publique n'existait pas. *Initium sapientæ, timor Domini*, dit le Psalmiste. Il y aura toujours des criminels internationaux, en puissance tout au moins, et la paix du monde ne sera garantie que par la présence d'une force matérielle, inemployée, peut-être, mais utilisable et menaçante (1). »

Projet italien.

Pour le règlement des conflits internationaux, le titre II du Projet italien prévoit :

1° Un Conseil d'arbitrage ;

2° Un Conseil de conciliation ;

3° Une Cour internationale de Justice, composée de juges nommés par tous les Etats Contractants et instituée à La Haye, avec obligation expresse pour ces Etats d'exécuter ses décisions.

Quant aux sanctions, elles sont prévues par le titre III du même Projet. Toute décision rendue aux deux tiers des voix dans la procédure de conciliation, ou bien à la majorité dans la Cour de Justice met le Conseil en mesure et en demeure d'inviter l'Etat, contre lequel la décision intervient, à l'exécuter, fixant s'il y a lieu un terme à l'expiration duquel, si l'exécution n'est pas faite, notification en est donnée immédiatement à tous les Etats, ou à ceux d'entre

(1) Scelle. *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*, p. 406.

eux qui auront le plus particulièrement à pourvoir à l'exécution (art. 27).

Voici les sanctions (1) qu'énumère l'article 29 et auxquelles l'ensemble des Etats pourra avoir recours :

1° Suspension des rapports diplomatiques de la part de tous les Etats Contractants ;

2° Retrait de l'exequatur accordé aux agents consulaires ;

3° Suspension de l'application des Traités ;

4° Imposition d'indemnités ;

5° Saisie des biens possédés par l'Etat récalcitrant sur le territoire des autres, et refus de faire honneur à son crédit ;

6° Refus d'accès et de séjour, expulsion de ses nationaux, entraves à leur activité économique et juridique ;

7° Fermeture des ports, refus de matières premières ;

8° Exclusion de la cote officielle ;

9° Boycottage ;

10° Embargo sur les navires et cargaisons destinés à des sujets de l'Etat fautif dans les ports et eaux des autres Etats ;

11° Blocus maritime ;

12° Exclusion de la Société ;

13° Action militaire commune ;

14° Le Conseil pourra décider d'employer toute autre forme de coercition directe ou indirecte, qui lui

(1) Voir, *La Paix des Peuples*, n° 3, 1919, p. 382.

semblera appropriée pour vaincre la résistance de l'Etat coupable.

Si l'Etat contre lequel l'exécution forcée est dirigée se déclare prêt à remplir les obligations qui lui sont imposées, c'est-à-dire à respecter l'engagement pris et réparer les dommages causés, le Conseil pourra ordonner la révocation des mesures adoptées.

Le Projet italien prévoit ainsi, mais sans l'organiser, un double comité économique et militaire placé entre les mains du Conseil pour faire exécuter les mesures édictées contre l'Etat violateur.

Projets allemands.

Nous trouvons également des sanctions soit dans le Projet Erzberger soit dans celui de la Société allemande (1).

D'après le Projet Erzberger, tous les différends qui s'élèvent entre les Membres de la Société des Nations doivent être réglés, à défaut d'entente amiable ou de médiation par une Puissance amie, par une Cour d'Arbitrage qui sera constituée pour ce litige. Il ne s'agit pas là d'une Cour permanente, mais d'une Cour formée uniquement pour la solution du conflit.

Au dessus des Cours spéciales désignées pour

(1) Voir Raymond Voize, « La conception allemande de la Société des Nations », dans *La Paix des Peuples*, n° 2, p. 347.

Edmond Duménil, L'Allemagne et la Société des Nations, « Le Projet Erzberger », dans *La Paix par le Droit*, février-mars 1919.

Maurice Boun, « L'Allemagne et la Politique wilsonienne », ainsi que « L'Allemagne et la Société des Nations », dans *Revue politique internationale*, mars-avril et novembre-décembre 1918.

chaque espèce litigieuse, ce même Projet prévoit en appel, une Cour suprême d'arbitrage (ce qui n'est pas l'indice d'une très grande confiance dans les décisions de la justice internationale). Chaque Partie nomme un sur-arbitre, puis demande à une Puissance amie de nommer un sur-arbitre; les quatre sur-arbitres élisent un président. En cas d'égalité de voix, le choix du président sera confié, dit le texte, à Sa Sainteté le Pape, qui le désignera après avoir entendu les Puissances amies qui ont nommé les deux sur-arbitres complémentaires.

Le chapitre 3 du Projet Erzberger a pour titre : *Pouvoir exécutif de la Ligue des Nations*. L'article 33 pose le principe d'une coercition internationale pour les Etats qui se sont soustraits à leurs obligations. L'article 1^{er} stipule que : « Tous les moyens dont dispose la Ligue seront mis en œuvre contre l'Etat Membre ou non de la Ligue, qui attaquera par la force armée un Membre de la Ligue ou qui aura recours aux armes sans en avoir appelé à la Cour d'arbitrage ou sans avoir attendu sa sentence, ou qui se refusera à accepter la décision de la Cour arbitrale ».

L'article 34 énumère les sanctions dont dispose la Ligue pour faire respecter ses décisions ; il prévoit :

1° La rupture des relations diplomatiques de tous les Membres de la Ligue avec les Etats qui portent atteinte à la paix.

2° L'isolement complet et sans réserve des Etats qui ont rompu l'état de paix par la fermeture des

frontières entre eux et les Etats Membres pour l'importation et l'exportation, les communications postales par chemin de fer, télégraphe ou câble et par l'interdiction des paiements.

3° La proclamation éventuelle du blocus.

Le Projet admet, en outre, qu'un Etat attaqué pourra se défendre et l'article 36 prévoit même une assistance militaire fournie par la Ligue à cet Etat suivant un modus à fixer. En revanche, l'Etat ou les Etats Membres de la Ligue, qui prendraient les armes sans être attaqués seraient aux termes de l'article 37, exclus par une décision de l'assemblée plénière réunie immédiatement.

Quant au Projet de la Société allemande, voici ce qu'il a prévu comme sanctions pour les manquements internationaux dans son article 14 :

- 1° Le paiement d'une indemnité ;
- 2° La rupture des relations diplomatiques ;
- 3° Mesures de contrainte économique ;
- 4° Saisie des navires ;
- 5° Mesures de contrainte militaire exercée soit collectivement, soit par l'Etat lésé, seul ou aidé de quelques autres.

Comme le Projet Erzberger, le texte prévoit, dans son article 20, le droit de défense d'un Etat. Mais l'exercice de ce droit est subordonné à l'approbation et au contrôle de la Commission d'exécution, qui se prononce d'après les principes du droit des gens et d'après les lois de l'humanité.

Projet Smuts.

Parmi les moyens proposés par le Projet Smuts pour assurer la paix et le respect des décisions de la Société des Nations, on trouve la création d'un moratorium, période d'attente obligatoire pendant laquelle les Parties adverses consentiront à ne pas recourir aux mesures extrêmes, mais à attendre le résultat de l'enquête ouverte sur la justice de leur différend. Tant que le Rapport n'a pas été déposé, tant que les Recommandations n'ont pas été publiées, nul ne peut recourir aux armes sans être immédiatement « saisi au collet par la Société » qui ne peut permettre « un aussi flagrant délit à son autorité ».

Quelles seraient les sanctions qu'on imposerait à la Nation qui romprait la promesse d'observer le moratorium et ouvrirait prématurément les hostilités? Voici comment répond Smuts (1) lui-même à cette question.

« Afin de garantir la paix du monde, je voudrais, dit-il, accumuler les dangers et les risques sur les pas de quiconque se propose de rompre le moratorium. Si les rigueurs de la guerre navale étaient atténuées à la Conférence de la Paix, et si une certaine mesure de liberté était rendue aux mers, dans la direction indiquée par le président Wilson, je serais prêt à proposer qu'on en fit revivre toutes les sévérités contre de tels délinquants. Non

(1) Voir *La Paix des Peuples*, n° 2, « A practical suggestion ».
Voir aussi Alvarez, *Le Droit international américain*, 1910.

seulement le droit de visite, mais encore celui de soumettre à un blocus complet devrait pouvoir être exercé contre un tel Etat.

» Et c'est une question qui mérite d'être examinée avec soin que celle de savoir si on devait accorder à cet Etat le droit d'être traité conformément aux règles de la guerre, et si on ne devrait pas le mettre hors la loi, et le traiter comme le criminel de droit commun qu'il serait en effet. C'est un problème que les techniciens de la société auraient à étudier plus complètement sous tous ses aspects. Mais, en tout cas, je serais d'avis de proclamer que quiconque romprait le moratorium serait, après la guerre qui en résulterait, condamné à un désarmement perpétuel. »

Dans la dix-neuvième de ses suggestions pratiques, le général Smuts conclut en ces termes :

« Que le Traité de Paix pose en principe que, si un Membre de la Ligue rompt le Pacte conclu, il sera, ipso facto, en guerre avec tous les autres Membres de la Société, qui le soumettront, sur le terrain économique et financier, à un blocus complet comportant la cessation de toutes relations commerciales et financières, et l'interdiction de tous rapports entre leurs sujets et ceux de l'Etat félon, et la prohibition, dans la mesure du possible, de tous rapports commerciaux et financiers entre les sujets de l'Etat félon et ceux de tout autre Etat, que ce dernier soit ou non Membre de la Société.

» Tandis que tous les Membres de la Société sont dans l'obligation de prendre les mesures ci-dessus,

il appartient au Conseil de faire toutes Recommandations utiles au sujet de la contribution militaire ou navale effective des Membres de la Société, et, si on le juge utile, de dispenser de cette contribution les petits Membres de la Société. L'Etat félon sera, après le rétablissement de la paix, soumis au désarmement perpétuel. »

En dernière analyse, le Projet de Smuts prévoit des mesures économiques, financières et, le cas échéant, militaires qui seraient prises par les Membres de la Société à l'encontre de quiconque ne respecterait pas le moratorium ou toute autre décision du Conseil ou de la Société relative à la paix du monde. Toutefois le Projet laisse au Conseil le soin de recommander aux Gouvernements respectifs la contribution que chaque Membre de la Société devrait fournir pour constituer la force commune.

Projet Suisse.

Le Projet suisse prévoyait un Pacte fédéral et un Statut constitutionnel de la Ligue des Nations (1).

La Ligue des Nations, d'après ce Projet, doit comprendre comme organes un Conseil de médiation, une Cour permanente de Justice internationale, une Cour des conflits, et une Conférence des Etats.

Quant aux sanctions, le Projet n'a rien spécifié ; il laisse au Conseil de médiation la plus grande liberté

(1) Max Huber, « La Suisse et la Société des Nations », dans *La Paix des Peuples*, n° 2, 5 mars 1919.

possible. La publicité donnée aux décisions prises, dit le Projet, et l'adoption des mesures provisionnelles amèneront les Etats à se soumettre, grâce surtout à la pression de l'opinion publique. Sinon, le Conseil de médiation fixera, dans chaque cas, le moment et les modalités des sanctions nécessaires.

De plus, pour déterminer le caractère obligatoire des décisions rendues par la Société dans un différend entre ses Membres, le Projet proposait de se contenter d'une solution rendue aux deux tiers des voix sans jamais exiger leur unanimité mais en disant que les deux tiers en nombre devraient aussi représenter les deux tiers de la population des Etats inclus dans la Société. Telle fut la pensée suisse exprimée par les articles 62 et 63 du Projet ainsi conçus :

Art. 62 : « Si un Etat de la Ligue des Nations se refuse, au mépris de ses obligations, à exécuter une proposition de conciliation, un jugement ou une décision de médiation, si l'un de ces Etats entreprend des actes de justice propre, s'il prépare des actes de ce genre malgré les mesures provisionnelles prises par le Conseil de médiation, ou s'il contrevient d'une autre manière, aux prescriptions édictées par les organes de la Ligue des Nations, la Délégation permanente examine immédiatement quelles sont les mesures propres à assurer le maintien de la Paix et le respect du Droit. Elle soumet au Conseil de médiation les décisions qu'elle a prises à la majorité des voix.

» Pour devenir exécutoires, ces` décisions doivent

obtenir, à l'assemblée plénière du Conseil de médiation, une majorité des deux tiers des Etats représentant, en même temps, une majorité des deux tiers des populations. Si cette double majorité ne peut être atteinte, la Délégation permanente propose immédiatement de nouvelles décisions. Si la paix est déjà troublée, la Délégation permanente peut décider elle-même, à la majorité des voix, les mesures nécessaires pour rétablir la paix. »

Art. 63 : « La Délégation permanente est chargée de l'exécution des décisions prises. Les Etats qui n'ont pas fait la déclaration de garantie mentionnée à l'article 9 prennent part aux mesures d'exécution dans la mesure fixée soit spécialement par le Conseil de médiation pour le cas particulier, soit par la Conférence des Etats. Ces Etats ne peuvent être astreints à participer activement aux mesures d'exécution militaire. »

Le Projet Wilson.

Le Projet initial du Président Wilson, lu par lui à la Délégation américaine le 10 janvier 1919, se compose d'un Préambule, de treize articles et de six accords supplémentaires.

Ce sont surtout les articles 5, 6 et 7 touchant à l'arbitrage et à ses sanctions qu'il s'agit maintenant d'examiner.

L'article 5 traite du règlement pacifique des conflits internationaux en ces termes : « Les Puissances Contractantes conviennent ensemble et séparément

de soumettre tout différend ou toute difficulté qui s'élève entre elles, sans pouvoir être réglés par les procédés ordinaires de la diplomatie, à l'action soit de l'arbitrage soit d'une enquête par le Conseil exécutif de l'Assemblée des Délégués.

» Aucun recours à la force armée ne sera permis sans cette soumission préalable et l'intervention soit du jugement par les arbitres, soit de la décision par le Conseil exécutif.

» Enfin jamais il ne sera possible de recourir à la force contre un Membre de la Société des Nations qui exécute le jugement des arbitres ou se conforme à la décision du Conseil exécutif.

» Les Puissances Signataires conviennent que tout différend ou toute difficulté qui s'élèvera entre elles au regard de tout point de droit international, de toute interprétation d'un traité, de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou toute difficulté relative à la nature et à l'étendue de la réparation du dommage allégué (1), doit être soumis à l'arbitrage et que la sentence rendue doit être exécutée de bonne foi.

(1) Dans ce paragraphe de l'art 5 du Projet Wilson, l'arbitrage obligatoire fait son apparition pour toute question de droit international... etc.

On remarque facilement que ce paragraphe a été emprunté presque textuellement par le Pacte actuel de la Société des Nations, art 13, paragraphe 2, ainsi conçu :

« Parmi ceux (des différends) qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels : les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement, international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due par une telle rupture ».

» La question doit être portée devant trois arbitres, l'un choisi par chacune des Parties en litige, le troisième par les deux arbitres ainsi désignés. S'il y a plus de deux Parties en litige, un arbitre sera nommé par chacune des Parties individuellement et les arbitres ainsi nommés ajoutent au groupe de juges ainsi formé autant de juges qu'il est nécessaire pour départager les deux groupes de Parties. Si les arbitres ne s'entendent pas pour désigner les arbitres complémentaires, ceux-ci doivent être choisis par l'Assemblée des Délégués (1).

» Sur l'appel d'une Partie au litige la sentence arbitrale peut être écartée par le vote des trois quarts des Délégués si la sentence a été rendue à l'unanimité, ou par un vote des deux tiers des Délégués, si la sentence n'a pas été rendue à l'unanimité. Mais hors ce cas, elle sera définitive et strictement obligatoire (2).

» Si, pour une raison quelconque, il n'est pas possible de soumettre le différend à l'arbitrage, les Parties s'adressent au Conseil exécutif; elles lui demandent d'exercer une action médiatrice ou de suggérer des mesures à prendre suivant les circonstances. Le Conseil accepte immédiatement ce renvoi, il en donne

(1) Ce paragraphe reste, comme on le remarque, assez distant des termes actuels du Pacte.

(2) Dans ce paragraphe, il intervient dans le Projet Wilson quelque chose de nouveau : Ce qui caractérise ordinairement l'arbitrage international, c'est que la sentence est sans recours; et c'est seulement dans des cas extrêmement rares (non prévus par les Alliés) que l'on institue une procédure de révision.

Dans le Projet du Président Wilson il en est tout autrement, selon qu'il appert de la lecture du paragraphe susindiqué de l'article 5.

connaissance à l'une ou aux autres Parties au litige et prend tous les arrangements nécessaires pour entendre les Parties engagées sur les faits et se décider.

» Sa décision prend la forme d'une Recommandation. Cette Recommandation s'adresse aux Parties contendantes; mais la décision du Conseil exécutif n'a pas force obligatoire.

» Si le Conseil exécutif n'arrive pas à une décision, ses Membres peuvent individuellement publier leurs conclusions ou recommandations particulières et ces publications ne doivent pas être considérées comme anti-amicales au regard de l'un quelconque des Etats en différend. »

Tel est l'article 5, très long comme on le voit, du Projet Wilson qui, en définitive est très proche des articles 12 à 15 du Pacte actuel de la Société des Nations.

Il prévoit donc un organisme qui se présente aux Etats en litige, cherche la solution de leur différend par l'arbitrage ou sinon par l'intervention du Conseil exécutif. De toute manière, il y aura une solution qui interviendra.

Si la solution est une solution arbitrale, elle est obligatoire; si la solution est une décision de l'exécutif, elle n'a pas la force d'une sentence obligatoire. La décision arbitrale pourra être rendue soit à la majorité, soit à l'unanimité.

Mais il y aura toujours appel de cette décision au Conseil des Délégués, qui pourra casser la décision

arbitrale à la majorité des trois quarts, si elle a été unanime, ou des deux tiers si elle n'a pas été rendue à l'unanimité.

Si, au contraire, c'est une décision du Conseil qui, généralement, sera une décision médiatrice qui intervient, elle n'aura pas la force obligatoire d'une sentence arbitrale; c'est une Recommandation et chacun est libre de publier ses propres avis; c'est un appel à l'opinion publique qui sera saisie du différend par la publicité. Il se présente ici dans des conditions telles que celle des Parties qui a tort ne peut songer à recourir aux armes pour faire prévaloir ses intérêts.

L'article 6 déclare que :

« Tout Etat qui manque aux prescriptions de l'article 5, commet un acte de guerre au regard de tous les Membres de la Ligue.

» En conséquence, il est immédiatement soumis à un complet boycottage économique et financier, y compris la rupture de toutes relations de commerce et de finance, et la prohibition de toutes communications entre ses sujets et les sujets de l'Etat transgresseur du Pacte.

» Ce sera le privilège et le devoir du Conseil exécutif de déterminer les forces militaires ou navales que les Membres de la Société des Nations devront mettre à la disposition du Conseil en vue des sanctions nécessaires, et aussi ce sera le privilège et le devoir du Conseil exécutif de dispenser les Etats faibles de toute contribution à l'action militaire concertée qui sera

décidée contre l'infracteur du Pacte. L'infracteur du Pacte doit, à la paix, être soumis à un désarmement perpétuel. »

C'est là une disposition extrêmement nette.

L'article 7 est ainsi conçu :

« Si une Puissance déclare la guerre ou engage les hostilités ou fait un acte quelconque qui se rapproche de la guerre contre une autre Puissance avant toute soumission du différend à des arbitres ou au Conseil exécutif, ou encore s'adresse à la force en violation contraire à la décision rendue par les arbitres et devenue obligatoire, les Puissances contractantes s'engagent, non seulement, à cesser tout commerce et rapports avec cette Puissance, mais à s'unir pour bloquer et fermer les frontières de cette Puissance à tout commerce ou communication avec quelque partie du monde que ce soit, et de mettre en mouvement la force nécessaire à l'accomplissement de cet objet. »

Ainsi, d'une part, l'obligation de ne pas recourir aux armes sans avoir essayé le procédé de l'arbitrage ou de la médiation, d'autre part, l'obligation d'exécuter la sentence arbitrale se trouvent être placées par le Projet Wilson sous cette sanction définitive :

Les Puissances s'engagent à cesser toutes relations commerciales ou autres avec l'infracteur. Bien plus, elles doivent le bloquer de manière qu'il ne puisse plus faire le commerce avec aucune partie du monde et employer dans ce but, le cas échéant, la force armée.

Voilà, d'après M. Wilson, la sanction très nette de l'obligation qui se trouve imposée aux Membres de la Société des Nations, sanction qui, comme on le voit, est à la fois diplomatique, économique et militaire.

SECTION IV

Les Sanctions de l'Arbitrage International prévues par le Pacte de la Société des Nations de 1919.

Après avoir exposé dans leurs grandes lignes, les principaux Projets officiels des Gouvernements et souligné les sanctions qu'ils ont prévues pour l'arbitrage, abordons maintenant l'étude de ce même problème dans le Pacte de 1919.

Il résulte des articles 12, 13, 15, 16 du Pacte, que la Société des Nations établit l'obligation pour tous les Membres, de soumettre tout différend, pouvant survenir entre eux, soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

Si un Etat voulait recourir à la guerre sans avoir suivi cette procédure ou, après l'avoir suivie, prend les armes, soit avant l'expiration des délais fixés pour la sentence arbitrale ou pour la décision du Conseil, soit dans les trois mois qui suivront cette sentence ou cette décision, cet Etat, en vertu de l'article 16 du Pacte, serait, ipso facto, considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Etats Membres de la Société et encourrait par là même des sanctions diplomatiques, économiques et militaires.

Le Statut de la Cour de Justice internationale, ne touche pas à la question délicate de savoir si des sanctions pourront être appliquées à un Etat qui refuserait d'exécuter un arrêt de la Cour, ni quelles seront ces sanctions. Cette omission volontaire ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe pas de moyen de contraindre un plaideur récalcitrant à s'incliner devant l'autorité de la chose jugée.

Le texte du Pacte qui vise spécialement l'exécution des sentences arbitrales, est le dernier paragraphe de l'article 13 : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter, de bonne foi, les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet (1). »

Le Conseil est donc chargé de veiller, en général, à l'exécution des sentences arbitrales concernant les Membres de la Société, aussi bien, sans doute, celles émanant de la Cour permanente de Justice internationale, que celles rendues par toute autre juridiction (2).

(1) On doit remarquer ici que le Projet initial du 14 février 1919, par son article 15, était mieux inspiré que le Pacte actuel lorsqu'il disait, pour garantir l'exécution d'une Recommandation unanime et acceptée par l'une des Parties : « En cas de refus, le Conseil prendra les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la Recommandation. »

(2) Cette Cour ne devait d'ailleurs, ni supprimer les autres formes d'arbitrage au libre gré des Etats, ni faire disparaître la Cour de La Haye, dont le domaine est déterminé.

Il est à remarquer que, comme son nom l'indique, cette Cour n'est pas une Cour d'arbitrage mais une Cour de Justice. Or, il y a, dit

Nous venons de voir que le choix et l'opportunité des mesures sont laissés à la discrétion du Conseil. Mais dans le cas où le Conseil propose des mesures contre l'Etat qui n'exécute pas la sentence arbitrale, quelles pourraient être ces mesures ?

Le Pacte est muet sur ce point. A mon avis ces mesures sont celles qui font l'objet des dispositions de l'article 16 : d'autant plus que tous les Projets officiels que je viens d'exposer ont prévu pour ce cas des mesures analogues.

Or, l'article 16 prévoit trois ordres de sanctions : diplomatiques, économiques et militaires.

A. — *Les Sanctions diplomatiques admises
par le Pacte.*

Les sanctions diplomatiques prévues par l'article 16 du Pacte sont définies en ces termes :

« Ceux-ci (les Membres de la Société des Nations) s'engagent à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.... »

Cette disposition du Pacte consiste dans la cessation des relations commerciales, financières ou personnelles entre les nationaux de l'Etat violateur et

M. Bourgeois, entre la sentence arbitrale et l'arrêt d'un tribunal, une différence essentielle, différence aussi profonde que celle qui existe entre l'équité et la justice.

ceux des autres Etats Membres ou non de la Société. C'est un moyen pacifique de sanction internationale, imaginé et développé par le Peuple chinois, au début du XX^e siècle. L'on se rappelle encore le grand boycottage populaire de 1905 en Chine, pour protester contre les mauvais traitements, infligés par les Etats-Unis aux travailleurs chinois en Amérique. C'est ainsi qu'on vit que toute marchandise de provenance américaine ne trouva plus aucun acheteur dans toutes les provinces chinoises.

Voici en quels termes M. Tchéou-Weï s'exprima pour décrire ce grand mouvement de protestation. « Les Chinois, dit-il, ne vendirent plus rien aux Américains, même à prix d'or. Les portefaix refusaient, le sourire aux lèvres, de porter les effets américains; les domestiques quittaient leurs maîtres américains et refusaient l'argent que leur tendaient ces derniers pour le salaire dû. Les magasins étrangers s'empresèrent d'afficher le mot « Européen », devant leurs portes. Des navires américains restaient immobilisés dans les ports, faute de main-d'œuvre. Des marchandises demeuraient abandonnées sur les quais; toute opération commerciale entre les Etats-Unis et la Chine avait cessé (1). »

L'efficacité de ce boycottage populaire chinois fut si grande que les Etats-Unis ont vite fini par reconnaître la légitimité et le bien-fondé des protestations chinoises, tandis qu'au début du mouvement ils pres-

(1) Voir Tchéou-Weï, *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale*, Paris 1917, p. 144.

sèrent le Gouvernement chinois de punir sévèrement les principaux boycotts-meneurs.

B. — *Les Sanctions économiques admises
par le Pacte.*

Après les sanctions diplomatiques viennent les sanctions économiques. Les Membres de la Société des Nations, déclare l'article 16 du Pacte, s'engagent à rompre de suite avec l'Etat violateur du Pacte « toutes relations commerciales ou financières. »

D'après les dispositions de cet article 16, l'Etat délinquant est exclu de la société internationale et dans sa personnalité officielle et, ainsi qu'on vient de le voir, dans les personnalités privées de ses ressortissants. Le Pacte fait, en effet, à tous les Membres de la Société, une obligation de soumettre, sans délai, l'Etat rebelle à la rupture de toutes relations commerciales ou financières, à la prohibition de tous rapports et communications, même personnels, entre ses nationaux et ceux des Etats Membres ou non de la Société.

L'isolement économique ou boycottage (1) de l'Etat réfractaire est donc conçu comme devant être absolu et s'étendre même à ses relations avec les Etats étrangers à la Société. Cette dernière précaution tend à éviter les collusions entre l'Etat en rupture de Pacte et les Etats extérieurs à la Société. Ceux-ci pourraient, en effet, avoir quelque intérêt à entretenir des rela-

(1) Voir Sfériades, *Réflexions sur le boycottage en droit international*, 1912.

tions avec l'Etat coupable, ce qui est de nature à paralyser les mesures sanctionnaires de la Société.

Le boycottage a fait l'objet d'une distinction de la part de certains publicistes. Ils distinguent le boycottage juridique exercé par l'Etat du boycottage populaire exercé par le peuple (1).

D'après le Pacte des Nations, le boycottage doit être exercé par les Etats eux-mêmes. Mais il présentera, en même temps, l'aspect d'un boycottage populaire, puisqu'il frappera non seulement l'Etat délinquant dans tous ses rapports avec les autres Etats, mais encore les nationaux de cet Etat, dans leurs rapports commerciaux, financiers et personnels, avec les ressortissants de tous les autres Etats Membres ou non de la Société des Nations.

Nous avons vu les effets du boycottage populaire à propos des sanctions diplomatiques. Il importe maintenant de déterminer les principaux modes d'application du boycottage juridique que pourraient décréter les Membres de la Société des Nations contre l'Etat

(1) Statistiquement, les boycottages juridiques ou populaires ont été assez rares. En voici des exemples :

1° En 1905, le boycottage du peuple chinois contre les mauvais traitements infligés par les lois américaines aux Chinois en Amérique.

2° En 1908, le boycottage du peuple chinois contre le Gouvernement japonais, dans l'affaire du Tatsu-Maru.

3° En 1908, le boycottage turc contre l'Autriche, à l'occasion de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine.

4° En 1909 et 1910, le boycottage turc contre la Grèce (Crète).

5° En 1913, le boycottage grec contre l'Italie, dans l'affaire des Balkans.

6° En 1914, le boycottage anti-grec dans les ports de l'Asie-Mineure (Smyrne).

7° En 1916, le boycottage à Tien-Tsin.

récalcitrant pour le contraindre à se conformer aux prescriptions du Pacte.

Le boycottage juridique pourra s'exercer sous diverses formes dont les plus importantes sont :

1° Le blocus commercial (1), dénommé pacifique, qui consiste dans l'investissement d'un port ou d'une côte de l'Etat en rupture de Pacte dans le but de lui interdire :

- a) Toute communication avec le dehors;
- b) Toute importation et exportation de marchandises;
- c) Tout accès ou départ de navires.

Il subira ainsi un réel dommage capable de l'amener à mettre fin à l'état de choses antijuridique qui a motivé cette mesure.

Par ce mode de contrainte pacifique les Etats Membres de la Société des Nations interdiraient aux autres Etats de continuer leurs relations commerciales avec l'Etat délinquant. Cette interdiction, quoique portant incontestablement atteinte aux intérêts des Etats qui ne peuvent plus entretenir de relations commerciales avec les ports mis en état de blocus, je la considère cependant comme légitime (2) et le sacrifice imposé

(1) Le blocus commercial comme moyen coercitif, mis en œuvre sans rompre complètement les rapports pacifiques, a été employé souvent au cours du XIX^e siècle. Un des cas mémorables est le blocus mis en 1827 sur les côtes de la Grèce par les flottes de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie pour intercepter les communications entre la Turquie et l'armée d'Ibrahim Pacha, qui opérait en Morée.

(2) On a discuté longuement sur la légitimité du blocus en temps de paix, et beaucoup d'auteurs ont soutenu qu'il ne pouvait pas être considéré comme une mesure coercitive régulière d'après les principes

à ces Etats me paraît nécessaire pour rendre le blocus efficace.

Les principes du droit des gens violés ou méconnus par l'Etat en rupture de Pacte doivent être placés comme sous la protection juridique de tous les Etats civilisés Membres ou non de la Société des Nations. En appliquant le blocus ils ne feront que rétablir le droit, sauvegarder l'ordre international et éviter l'explosion d'une guerre.

2° L'embargo (1) qui consiste dans la saisie des propriétés de l'Etat en rupture de Pacte ou de celles de ses nationaux et en particulier des navires de commerce qui se trouveraient dans les eaux territoriales des Etats Membres de la Société des Nations.

L'embargo est une mesure coercitive qui ne peut se justifier d'après les principes du droit international. La propriété des particuliers, a-t-on dit, qui doit être inviolable en temps de guerre, doit l'être, à plus forte raison, en temps de paix; d'autant plus que les propriétaires des navires de commerce ne sont pas responsables des injustices commises par l'Etat dont ils relèvent et doivent, par conséquent, rester étrangers aux différends qui séparent les Etats.

du droit international. Telle est l'opinion de MM. Fauchille, Geffcken, Testa, Pradier-Fodéré, Bonfils, de Martens. L'opinion contraire a aussi ses partisans, parmi lesquels je citerai MM. Heffter, Rolin-Jacquemyns, Wharton, Fiore, Calvo, Oppenheim, Perels, Bulmerincq, Bluntschli.

(1) Il ne faut pas confondre cet embargo par représailles avec :

- a) L'embargo pour cause d'angarie;
- b) L'embargo des vaisseaux ennemis dans un port au moment de la déclaration de guerre;
- c) L'embargo civil ou arrêt de prince.

Appliqué par la Société des Nations dans le but de faire cesser la violation du Pacte, l'embargo me paraît légitime car l'Etat récalcitrant, en présence des protestations très vives de ses nationaux contre sa conduite vis-à-vis des autres Etats, s'empresserait de s'incliner devant la décision de la Justice internationale.

3° La suspension ou annulation des traités de commerce conclus avec l'Etat en rupture de Pacte.

On sait que ce genre de traités a pour objet principal de régler les relations commerciales entre les Etats contractants concernant :

a) L'importation et l'exportation des marchandises notamment des matières premières et denrées alimentaires indispensables à la vie économique;

b) Le transit;

c) Le transbordement et le dépôt des marchandises;

d) Les tarifs douaniers (1);

e) Les droits de navigation, les quarantaines, le cabotage etc.

L'Etat qui contreviendrait aux dispositions du Pacte perdrait donc, et à juste titre, le bénéfice que lui assureraient les traités de commerce. Il supporterait ainsi le plus grave préjudice dans les diverses branches de sa richesse nationale et de sa prospérité publique. Son agriculture, son industrie, son com-

(1) Les Membres de la Société des Nations établiraient, par exemple, au détriment de l'Etat en rupture de Pacte, un droit prohibitif fixé à tant pour cent de la valeur de la marchandise que l'Etat boycotté voudrait introduire sur le territoire des autres nations.

merce cesseraient de s'accroître ou de se développer par le fait de n'être plus soumis aux lois de la liberté de production, de concurrence et d'échanges internationaux.

4° La suspension ou annulation, au détriment de l'Etat en rupture de Pacte, des Conventions relatives aux brevets d'invention, aux marques de fabrique et de commerce, à la propriété littéraire et artistique (1) et aux autres avantages commerciaux et industriels accordés à cet Etat ou à ses ressortissants.

Ces Conventions conclues sur la base de la réciprocité ont pour but d'assurer aux écrivains, artistes, industriels et commerçants la propriété personnelle de leurs œuvres sur les territoires des Etats Contractants. L'Etat réfractaire se verrait donc privé de la protection et avantages que confèrent à ses nationaux les Membres de la Société des Nations sur leurs territoires respectifs.

C'est ainsi que le professeur italien, M. Eugenio Rignano, demandait qu'aucun des Etats liés par le Contrat international ne pût assumer la représentation et la protection des ressortissants de la Puissance violatrice : « Que chacune d'eux, dit-il, commence par supprimer, sur son propre territoire, cette représentation et cette protection ; que tous les droits privés dont jouissent dans les autres Etats les citoyens de l'Etat

(1) Cela comprend les livres, les œuvres dramatiques, les compositions musicales, les dessins, les peintures, les sculptures, les gravures et toute autre production, qui peut être considérée comme le produit de la pensée, du goût, de l'esprit de son auteur.

violateur (crédits, brevets, marques de fabrique, propriété littéraire et artistique, droits découlant des contrats, etc.), soient annulés; que les biens possédés par eux dans tous les Etats soient confisqués (1). »

5° L'interruption avec l'Etat en rupture de Pacte;

- a) Des transports par voies de terre, de mer et de l'air;
- b) Des services postaux maritimes et terrestres;
- c) Des communications, téléphoniques, télégraphiques et radiotélégraphiques.

6° L'interdiction, au préjudice de l'Etat en rupture de Pacte, de tous avantages financiers tels que :

- a) L'émission des emprunts publics sur le territoire des Membres de la Société;
- b) L'admission à la côte du marché officiel pour les valeurs (1) émises au dehors par l'Etat contrevenant;
- c) L'appel public pour des souscriptions à des subsides.

Telles sont les principales modalités sous lesquelles se présente le boycottage exercé par l'Etat.

Juridique ou populaire, le boycottage constitue de graves embarras de toutes espèces pour le Pays qui en est l'objet. On sait, en effet, à quel point aujourd'hui les nations dépendent économiquement les unes

(1) Eugenio Rignano, *Les Facteurs de la Guerre et le problème de la Paix*.

(2) Telles que les rentes, les obligations d'Etat, les bons du trésor, les titres des personnes morales, les actions et obligations des sociétés privées.

des autres. Entre elles, grâce à la rapidité toute nouvelle des moyens de transports et d'information, les échanges deviennent plus nombreux et plus importants chaque jour. Pour les principaux Pays d'Europe et les Etats-Unis d'Amérique, ils se chiffraient, en 1913, par 129 milliards de francs.

En définitive, le Pacte admet le boycottage sous les deux formes que je viens d'exposer, par le fait d'avoir prohibé à l'Etat coupable, non seulement, des transactions commerciales et des rapports d'affaires, mais aussi toutes relations contractuelles et privées entre les nationaux de cet Etat et ceux des Etats Membres ou non de la Société. Ainsi l'isolement économique frappe l'Etat rebelle à la fois dans sa personnalité internationale, c'est-à-dire dans ses besoins généraux et dans celle de ses citoyens, c'est-à-dire dans les besoins particuliers de chacun de ses membres.

Il convient de faire remarquer, en dernier lieu, que la Société des Nations a toute liberté d'employer soit isolément soit concurremment ces mesures économiques et financières que je viens d'analyser. Tout dépendra de l'importance de la violation de l'Etat en rupture de Pacte et de sa résistance.

Et, si ces sanctions d'ordre économique sont impuissantes à vaincre son opposition, la Société aura alors recours aux sanctions militaires dont j'aurai à parler dans la suite.

Mais si le Pacte a ainsi admis le système de l'isolement économique, par contre il n'a rien prévu pour assurer son efficacité. Il fait, il est vrai, à chaque Etat

une obligation de prendre les mesures préconisées, mais cette obligation est purement conventionnelle et spéciale à chaque Membre de la Société. « Dès lors, on doit se demander, dit M. Scelle, s'il ne faudrait pas des sanctions pour assurer la mise en œuvre des sanctions (1). »

Le Pacte ne dit pas par quels moyens on assurera l'application de l'engagement réciproque des Membres de la Société, relativement aux mesures de coercition économique.

Sans doute l'article 16 déclare : « Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui, dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients, qui peuvent en résulter; ils se prêtent également un mutuel appui, pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. »

Mais le Pacte ne fait, en somme, que garantir les Membres de la Société contre les conséquences de l'action de coercition économique dirigée contre l'Etat délinquant. Cela n'est pas suffisant, car il eût fallu organiser pour cette action, une marche méthodique. Il eût fallu coordonner les efforts réunis des Membres de la Société. Le Pacte n'a pas prévu un organe chargé de diriger l'activité des Etats associés. Il appartiendra aux organes constitutionnels, Gouvernements et Parle-

(1) Voir Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Librairie du Recueil, Sirey, Paris, 1919.

ments de chaque Etat, d'apprécier l'étendue de l'obligation dont il s'agit et de prendre les mesures appropriées.

« Les discussions, dit M. Léon Bourgeois, qui se sont poursuivies à la Commission du Blocus, puis à l'Assemblée de Genève, sur la portée exacte des sanctions économiques de l'article 16, ont mis en lumière que pour le plus grand nombre des Etats de la Société, c'est à chacun d'eux, jugeant dans sa pleine liberté, qu'il appartient de déclarer s'il se trouve en présence d'une violation des engagements pris et par conséquent, s'il doit appliquer le Blocus.

» On voit à quelles incertitudes est exposée la mise en mouvement de la principale des sanctions économiques (1). »

Cette lacune suscita le Rapport que le Représentant de l'Italie, M. Tittoni, présenta au mois de septembre 1920, au Conseil de la Société des Nations, pour prendre des mesures préliminaires, afin de rendre efficace l'article 16 du Pacte. Je reproduis in extenso ce Rapport, vu son importance (2) :

« L'article 16 du Pacte, dit M. Tittoni, a trait à la sanction du blocus international économique et financier, c'est-à-dire à la rupture immédiate avec l'Etat qui recourt à la guerre, de toutes relations commerciales, financières ou autres, l'interdiction de tous

(1) Voir Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923). Paris, Payot, 1923, page 123.

(2) On trouve ce rapport dans le *Journal officiel de la Société des Nations*, n° 6, du mois de septembre 1920, pages 308 et suivantes.

rapports ou communications financières, commerciales ou personnelles, entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et ceux de tous autres Etats Membres ou non de la Société. Cette sanction a pour but de sauvegarder la paix du monde et la Société des Nations peut recourir à ce moyen de coercition, sans faire usage d'autres moyens de contrainte ou elle peut en même temps employer les forces militaires.

» Dès que la Société a décidé, en principe, de recourir à l'application de l'article 16 du Pacte, les diverses mesures doivent être immédiatement adoptées par tous les Etats et il s'agit, par conséquent, d'une série de mesures analogues qui doivent être prises simultanément, plutôt que d'une action collective et unie.

» De ce qui précède, il résulte que les mesures à prendre, pour être efficaces, doivent, en premier lieu, être décidées, d'un commun accord, et appliquées en même temps dans tous les différents Pays. En second lieu, elles doivent être étroitement coordonnées et cette coordination ne peut être réalisée, si les Etats ne se mettent pas d'accord, au préalable, sur les dispositions législatives et administratives qui doivent être prises à ce sujet.

» Il est nécessaire, en troisième lieu, de créer les organes qui peuvent assurer, d'une façon immédiate et parfaite, cette coopération entre les différents Pays, dès qu'il y a lieu de prendre les mesures prévues par l'article 16. Il faut, en outre, pouvoir contrôler l'application complète de la sanction adoptée, jusqu'au moment où elle devient inutile.

» En quatrième lieu, ces organes doivent pouvoir prendre toutes dispositions utiles, qui rendent possible une aide mutuelle des Membres de la Société dans l'intérêt général, tout en réduisant au minimum les pertes et les inconvénients résultant pour chacun d'eux du blocus.

» Pour qu'il n'y ait pas d'équivoque sur la signification de l'article 16 du Pacte, je crois utile de préciser le sens que, selon les principes du droit international, on doit donner à l'affirmation du paragraphe 3, lettre a, du memorandum du Secrétariat Général (N° 18) qui dit qu'il faudra prendre des mesures, pour empêcher les Etats qui ne sont pas Membres de la Société, d'entretenir avec l'Etat contrevenant des relations commerciales.

» Selon moi, il doit être clair que les Etats de la Société des Nations qui déclarent le blocus ont le droit de le rendre effectif envers tous les Etats, y compris ceux qui ne sont pas Membres de la Société. Mais ils n'ont pas le droit d'obliger les Etats qui ne font pas partie de la Société, à déclarer le blocus eux-mêmes.

» D'ailleurs, cette question n'aura pas d'importance quand tous les Etats, sans exception, feront partie de la Société des Nations. C'est le but suprême que nous devons chercher d'atteindre, car il nous donnera toute l'autorité morale qui doit être notre force principale, et dont les mesures coercitives ne peuvent constituer que le complément et l'intégration.

» Il est indiscutable qu'il faut étudier d'avance toutes les mesures et les moyens à exécution de l'article

16. Si l'on n'attend pas le moment où il deviendra nécessaire d'agir, pour se préoccuper de la façon dont on agira, les mesures que l'on pourra prendre seront évidemment plus efficaces et auront un effet plus rapide.

» Cependant, comme la solution du problème que je viens d'énoncer en quelques mots, est d'un intérêt général primordial, pour tous les Etats Membres de la Société des Nations, il me semble que l'Assemblée serait mieux qualifiée que le Conseil, pour délibérer à ce sujet et j'ai l'honneur de vous soumettre les propositions suivantes :

« Le Conseil décide de faire figurer à l'ordre du jour de la première Assemblée de la Société des Nations, l'examen des mesures nécessaires rendant possible l'application de l'article 16 du Pacte. Dans ce but, il proposera à l'Assemblée comme préliminaire de créer une Commission internationale du Blocus, qui serait instituée en vertu des pouvoirs qui sont dévolus à la première Assemblée, afin d'étudier le problème, d'organiser le plan général d'action, de créer les Organes appelés à devenir permanents et d'élaborer les principes généraux qui doivent présider à leur action.

» Le Conseil propose qu'un Comité composé d'un nombre égal de Membres du Conseil et de l'Assemblée soit établi afin d'examiner la question de la constitution de cette Commission internationale et de ses fonctions. »

Le Pacte n'ayant pas prévu une action concertée

entre les Puissances boycottantes ou bloquantes, il est à craindre que celles-ci n'éprouvent des hésitations qui donneront lieu à des lenteurs, des incertitudes et par suite, diminueront l'efficacité de cette action. Le défaut de systématisation et de coordination des mesures d'isolement constitue donc, une lacune évidente du Pacte, comme l'observe judicieusement M. Tittoni.

Certains auteurs y ont trouvé une autre. On ne conçoit guère, disent-ils, un boycottage général sans un blocus qui, en interdisant à l'Etat délinquant la liberté des mers, l'empêcherait d'avoir des relations commerciales avec le reste du monde, sinon les effets du boycottage seraient partiellement illusoires. Or, le blocus économique et commercial exigerait à son service une flotte internationale puissante, ce dont ne dispose pas la Société des Nations.

Ces lacunes auraient été écartées si la Conférence de Paris avait adopté ce qu'a proposé à ce sujet le Projet de la Commission française (1) dont le texte, avons-nous vu, est loin de mériter les reproches et les critiques dont fut criblé le texte définitif du Pacte. C'est le point de vue anglo-saxon qui l'a emporté en la circonstance.

Je termine par cette observation : que faut-il penser, quant à leur efficacité, des sanctions économiques en général, qu'elles soient celles admises par le Pacte de 1919 ou celles proposées par les différents Projets officiels?

(1) Voir les dispositions de ce Projet dans Partie II, Chapitre V, Section III, de cette étude.

Ainsi que je l'ai dit au début de cette étude (1), l'isolement économique, considéré en lui-même, apparaîtrait comme une mesure susceptible d'une grande portée. Mais l'expérience a montré que ce moyen serait d'autant plus infructueux que la nation qui en serait l'objet se trouverait plus redoutable (2). Le Grand Conflit mondial a permis d'observer, en effet, qu'un Etat puissant peut se soutenir économiquement et financièrement même contre toute prévision économique.

M. A. de Maday, professeur à l'Université de Neuchâtel, a été même plus loin. Il a montré au XX^e Congrès universel de la Paix, les impossibilités d'un pareil système. Voici, en substance, ce qu'il a dit à cet égard :

Les Etats boycottants souffriront autant que l'Etat boycotté, en raison de l'interdépendance économique de tous les Pays. Si les Etats boycottants ne devaient manger que leur blé, fait observer M. de Maday, la Suisse jeûnerait 36 jours par an, la France 37, l'Allemagne 54, l'Angleterre 187. Que deviendront les Pays boycottants si l'Etat boycotté est un de leurs grands fournisseurs? D'autre part, l'Etat boycotté n'usera-t-il pas de représailles? Certains Etats tributaires de l'Etat boycotté, ne chercheront-ils pas à rompre le blocus économique s'ils en souffrent?

D'où il résulte des conflits plus ou moins sourds,

(1) Voir ce qui a été dit sur l'efficacité des sanctions économiques dans le Chapitre IV de la première partie de cette étude.

(2) Voir à ce sujet le Chapitre IV de la première partie de la présente étude.

dont l'effet sera de tendre davantage les rapports internationaux, jusqu'à amener la guerre que l'on voulait précisément éviter à tout prix. « La loi mondiale du boycottage douanier, ajoute-t-il, en voulant combattre la guerre, par un protectionnisme à outrance, nous propose de créer ces conflits internationaux, auxquels nous devons, semble-t-il, la majeure partie des guerres (1). »

Schvan dit, à son tour, à ce sujet. « Grâce à leur indépendance économique, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie auraient certainement fait peu de cas, avant la guerre, d'une pression économique quelconque. Un tel moyen ne serait efficace qu'entre Nations spécialisées, au point qu'aucune d'entre elles n'oserait interrompre ses communications avec les autres parties du monde. Or, il ne semble pas que l'évolution économique tende dans ce sens (2). »

La Grande Guerre a démontré enfin combien est limité ce moyen d'action sur lequel on a fondé à un moment de grands espoirs. « Nous avons vu fonctionner le blocus pendant la Guerre, dit M. Léon Bourgeois (3) et nous nous sommes rendus compte des difficultés considérables que présente l'organisation d'un blocus international. »

Bloquée ou boycottée, privée d'une grande partie de ses ravitaillements internationaux, l'Europe Centrale

(1) Compte rendu du XX^e Congrès de la Paix. *Revue générale du droit international public*, année 1919, pages 271 et suivantes.

(2) Schvan, *Les bases d'une paix durable*, page 65.

(3) Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923). Paris, Payot, 1923, page 51.

n'en a pas moins continué sa lutte économique et militaire, contre les Puissances alliées, en se suffisant à elle-même avec ses propres ressources financières et industrielles. Il faut aussi ajouter le concours d'une contrebande extérieure, que l'organisation interalliée des importations et des exportations, malgré la surveillance très sérieuse qu'elle exerça sur les navires, les chemins de fer et les canaux, n'a pu complètement enrayer.

Boycotté par des tarifs douaniers prohibitifs, ou par l'effet des croisières maritimes, un Etat prospère, riche en fer et en charbon, suffisamment agricole serait donc capable d'opposer une résistance, dont la prolongation finirait par créer un malaise qui s'étendrait aux autres Etats boycottants; malaise qui amènerait peut-être à chercher une issue (1) violente ou des concessions malheureuses.

Plus l'Etat boycotté sera puissant, moins le boycottage donnerait un résultat effectif et moins aussi il répondrait à son objet pacifique. Mais, si le boycottage économique apparaît comme une sanction insuffisante, il n'en reste pas moins, qu'il peut avoir une certaine efficacité à condition toutefois d'être collectivement et sérieusement appliqué. C'est pourquoi la Société des Nations a créé à Genève en 1921 une Commission dite du Blocus, chargée d'étudier les modalités de son organisation dans le cas où cette mesure serait considérée comme nécessaire.

(1) Lafférière, *Le Boycottage et le Droit international*. (Revue de Droit international privé, t. XVII).

C. — *Les Sanctions militaires admises par le Pacte.*

A côté des sanctions diplomatiques et économiques, le Pacte a prévu des sanctions d'ordre militaire. Celles-ci supposent nécessairement le recours à la force des armes contre l'Etat violateur. Les rédacteurs du Pacte se sont trouvés dans cette alternative ou de constituer une force internationale, à la disposition du Gouvernement de la Société ou de mettre les Etats Membres dans l'obligation d'employer leurs forces nationales, pour assurer le respect des décisions de la Société (1). C'est cette dernière modalité qui fut admise par la Conférence.

Qu'arrive-t-il si un Etat contrevient aux dispositions des articles 12 et 13 du Pacte relatifs à la procédure en cas de différend et à l'arbitrage? A mon avis c'est toujours l'article 16 qui trouve son application. En effet, l'article 16 dit : « Si un Membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13, ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société....

» En ce cas, le Conseil (qui suivant l'article 13 doit proposer les mesures devant assurer l'exécution de la sentence arbitrale) a le devoir de recommander, aux

(1) Cette idée a été très sévèrement jugée par M. Féraud-Giraud, président honoraire à la Cour de Cassation, dans un article qui parut en 1897, dans la *Revue du droit international et de législation comparée*, t. XXIX, n° 4, pages 361 et suivantes : « Singulier amalgame, écrivait l'éminent magistrat, de militaires appartenant à des nations dont quelques-unes seront prêtes à soutenir les résistances qui se produisent. Multiplier le nombre des combattants pour prévenir la lutte me paraît un bizarre moyen d'assurer la paix. »

divers Gouvernements intéressés, les effectifs militaire, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées, destinées à faire respecter les engagements de la Société... Ils (les Membres de la Société) prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage, à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société, qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. »

La lecture de ce texte ne tarde pas à faire remarquer ses insuffisances. Le Pacte se borne à donner au Conseil de la Société une initiative pour recommander aux divers Etats intéressés une contribution aux effectifs militaires et navals. Mais chaque Etat reste libre de suivre ou non ses Recommandations. Le Pacte en fait un devoir au Conseil, mais il ne lui confère pas l'autorité nécessaire pour imposer ces mesures :

« C'est une cause de faiblesse certaine, dit M. Léon Bourgeois (1), mais elle tient au principe fondamental de la souveraineté des Etats qu'on n'a pu songer à combattre, et dont l'expérience seule pourra montrer les limitations possibles et sans danger. »

La même observation s'applique aux Recommandations que doit faire le Conseil, en ce qui concerne le libre passage des troupes, que les Membres de la Société enverront coopérer au maintien de l'ordre ou à la répression. Mais les indications du Conseil seront :

(1) Voir Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923), Paris, Payot, 1923, page 123.

elles rigoureusement observées? Cette question est d'autant plus inquiétante que, non seulement, le Conseil n'a aucun pouvoir pour les imposer, mais qu'on ne prévoit aucun procédé qui lui permette d'intervenir à temps et de déclancher une action efficace.

Peut-on dire qu'il y a pour les Etats une obligation réelle à fournir leurs contingents militaires lorsque le Conseil le recommande? Non. Il n'y a qu'un engagement moral qu'on peut passer outre. Cela seul suffit pour rendre inopérante une telle sanction.

De plus, dans le cas même où les Etats Membres de la Société sont disposés à intervenir militairement, l'absence d'organisme international permanent pour la préparation militaire, navale et aérienne rend de plus en plus illusoire, la sanction militaire.

En effet, sans cet organisme de concentration, comment fera-t-on pour recruter, discipliner et mobiliser toutes les forces alliées prêtes à agir collectivement dans cette guerre prescrite par le Droit? Comment vont pouvoir s'entendre les autorités militaires des différents Pays associés pour utiliser leurs contingents nationaux d'une façon rapide lorsqu'il s'agit d'une attaque brusquée à l'un des associés?

« Une guerre ne s'improvise pas, comme le dit justement M. L. Bourgeois (1), surtout quand il faut réunir les forces d'Etats divers, nombreux, éloignés, dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du

(1) Deuxième discours prononcé à la deuxième Séance plénière de la Conférence le 14 février 1919. « La Société des Nations devant la Conférence de la paix. »

monde. Chez chaque peuple, la volonté existe de ne pas risquer la vie de ses enfants dans une action militaire sans que les pouvoirs souverains de l'Etat aient examiné si les conditions du Pacte exigent l'intervention, si l'on est bien dans un cas où l'obligation morale s'est transformée en une obligation d'action.

» La nécessité de consulter les organes légaux de la représentation nationale, d'obtenir les votes des Parlements, avant toute action, exige des délais. Il faut du temps pour ces délibérations, et elles seront même impossibles, si l'on n'a pas un plan préalablement étudié, prévoyant l'appel que la Société des Nations doit adresser à chacun, indiquant où et comment les contingents nationaux pourront et devront être dirigés. »

L'organisation de la sanction militaire se trouve donc repoussée dans l'avenir. Elle demeure, par cela même, problématique et subordonnée à toutes les vicissitudes, qui peuvent se produire dans les années qui suivront l'œuvre de la Conférence de la Paix. C'est l'influence anglo-saxonne qui, ici encore, a prédominé. Combien supérieure était la pensée latine qui s'exprimait dans les amendements français.

A la séance plénière du 14 février 1919, M. Léon Bourgeois montra à la Conférence combien était regrettable, dans le Projet du Pacte, l'absence de tout organe permanent capable d'assurer l'efficacité immédiate des Résolutions du Conseil. Il maintient formellement l'amendement de la Délégation française à l'article 9 du Projet. Cet amendement est ainsi

conçu : « Un organisme permanent sera constitué, pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations, que la présente Convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence (1). »

En réalité ce texte ne prévoyait que le minimum de protection désirable contre la possibilité des attaques soudaines. Mais il n'en reste pas moins, qu'il y a là un embryon d'organisme social d'efficacité réelle.

Le texte adopté par la Commission française, en ce qui concerne la sanction militaire, évitait, d'autre part, les indéterminations que l'on rencontre dans le Pacte. Il confiait « l'exécution des sanctions militaires sur terre et sur mer soit à un effectif international, soit à une ou plusieurs Puissances faisant partie de la Société des Nations et ayant reçu mandat à cet effet. » Il ne s'agissait plus d'une alternative laissée au choix de l'avenir.

La Commission française prévoyait la formation immédiate et précise d'une force collective suffisante pour « assurer l'exécution des décisions de l'Organisme International de celles du Tribunal International et pour maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations, en

(1) « C'est la même idée, dit M. Léon Bourgeois, qui guide le Conseil actuellement lorsque, dans le différend polono-lithuanien, nous instituons cette force de 1.800 hommes, force extrêmement modeste, mais qui représente les Drapeaux, c'est-à-dire la puissance de huit Etats unis pour maintenir la paix. »

Voir Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923). Paris, Payot, 1923, page 52.

cas de conflit armé.» Elle prévoyait également, la constitution « d'un service permanent d'Etat-Major international, chargé de l'étude des questions militaires intéressant la Société des Nations, de l'organisation des forces communes et de la conduite éventuelle des opérations militaires. »

Entrait, en outre, dans les prévisions de la Commission, la création d'un Commandant en chef et d'un chef d'Etat-Major général, chargé d'entreprendre l'opération militaire, lorsque les circonstances l'exigeraient. De plus, l'Organisme International, au lieu de recourir à l'armée commune, pourrait dans un cas donné, s'il le jugeait opportun, confier un mandat à un Etat Membre de la Société des Nations, en vue de l'exécution de la sanction militaire.

Ce système est, comme on le voit, très souple et méthodique et, malgré sa souplesse, il ne fut pas adopté par la Conférence de la Paix.

La constitution d'une force armée commune, organe d'exécution des décisions de la Justice suprême, paraît être la condition, sine qua non, d'une véritable organisation juridique entre Etats dans laquelle le droit serait effectivement et rapidement sanctionné.

« Une Société organisée, dit le savant maître, M. Pillet, doit avoir une armée, une force publique assez imposante, pour décourager toute résistance aux commandements de ses représentants. Longtemps on a douté de cette nécessité. C'était le temps où beaucoup proclamaient que la guerre était devenue impossible, où d'autres plus modérés dans leur chimère,

se contentaient d'affirmer que l'on ne verrait plus que des guerres rares et courtes. Il a bien fallu revenir de ces funestes illusions et personne ne conteste aujourd'hui, qu'une société centrale des nations a besoin pour fonctionner de la protection d'une armée puissante. » (1)

En qualité d'agent d'exécution des décisions de justice, l'armée internationale remplirait le rôle des agents de la force publique à l'intérieur d'un Etat. Elle mettrait en œuvre la sanction qui résulte de l'opération armée, mais aussi la sanction économique. On voit nettement comment, par exemple, l'armée de police internationale exploiterait par la force, au profit de la nation ou des nations ayant obtenu gain de cause en justice, toute ou partie soit des mines et chemins de fer, soit des établissements commerciaux et industriels de la Puissance condamnée, soit d'autres exploitations, jusqu'à concurrence du montant de la condamnation fixée par la sentence judiciaire internationale.

Après avoir encaissé le montant de la dite condamnation, ainsi que des frais de jugement, la force armée de la police internationale se retirerait du territoire de la Nation refractaire. Bien entendu, elle laisserait, intact le territoire de cette dernière, l'exécution forcée d'une sentence de justice étant essentiellement différente d'un acte de guerre. La force internationale doit

(1) Pillet. « Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations », dans la revue italienne *Scientia*, mai 1919.

être d'ailleurs comprise non seulement, comme militaire, mais aussi comme navale et aérienne.

Le Pacte se montre donc en ce qui concerne la sanction militaire pour le règlement pacifique des litiges internationaux, d'une insuffisance manifeste. Il se borne, avons-nous vu, à donner au Conseil de la Société une initiative, pour recommander aux Etats intéressés une contribution aux effectifs militaires et navals. Mais le Conseil n'a pas l'autorité nécessaire, pour imposer les mesures dont il s'agit. C'est ce qui a poussé M. Léon Bourgeois à dire dans une Séance plénière à la Conférence ce mot bien significatif : « Or, même dans les cas prévus par les articles 10 (relatif à la garantie de territoire et d'indépendance des Membres de la Société) et 12 (relatif à la procédure en cas de différend) où des sanctions sont reconnues nécessaires, il n'y a pas d'obligation réelle pour les Etats, à fournir leurs contingents militaires; il ne s'agit que d'un engagement moral qui, lui, n'est pas sanctionné (1). »

Ce qui est encore défectueux dans la sanction militaire, c'est l'imprécision des mesures prévues, pour l'exécution armée par autorité de justice. Tout devra être décidé, après que l'injuste agression ou l'opposition à la sentence arbitrale auront déjà eu lieu, sans aucune organisation préalable et permanente des contingents militaires, dont pourra disposer la Société des Nations.

En de telles conditions, la sécurité promise aux

(1) Discours à la Séance plénière de la Conférence du 28 avril 1919.

droits de tous et à la paix du monde semblera précaire et même un peu illusoire. Le fait est si évident que le jour même où fut signé avec l'Allemagne le traité de Versailles, l'Angleterre et les Etats-Unis ont reconnu la nécessité de signer un autre traité avec la France, pour garantir celle-ci contre une agression possible de la Puissance allemande. Contraste singulier et qui constitue le plus significatif des aveux.

C'est à bon droit que la Délégation française aurait voulu faire subir à ce dispositif une transformation sérieuse; mais sous l'influence du président Wilson, les amendements français qui étaient, pour ainsi dire, l'âme d'une véritable organisation pratique, furent malheureusement écartés par la Conférence de la Paix (1).

« Nous avons soutenu à l'Hôtel Crillon, dit M. Léon Bourgeois, de la façon la plus nette et la plus énergique, que le Pacte était incomplet; cela a été un des points aigus des négociations et des discussions préliminaires. Le Président Wilson a été malheureuse-

(1) Pourquoi le gouvernement français n'a-t-il pas exigé le vote sur l'amendement développé avec tant de force par la délégation française à la Séance plénière de la Conférence de la Paix du 28 avril? C'est la réponse à cette question que le journal *La Politique* est allé demander à M. Bourgeois; « L'unanimité des suffrages est nécessaire dit M. Bourgeois, pour qu'un texte soit adopté. Or, cette unanimité ne pouvait être obtenue, puisque deux grands Etats, l'Amérique et l'Angleterre, avaient refusé d'adhérer à nos amendements. A notre tour, nous pouvions faire échouer le Projet de la Commission : c'est ce que nous n'avons pas voulu faire.... Ce n'est pas au moment de traiter avec l'ennemi qu'il est à propos, pour les Alliés, de se diviser. C'est pourquoi nous n'avons pas voulu faire au projet de M. Wilson l'opposition irréductible qui a été faite au nôtre par les délégations anglaise et américaine... »

Voir Bourgeois, *Le Pacte de 1909 et la Société des Nations*. Paris, Fasquelle, 1919, page 177.

ment notre adversaire le plus intransigeant. Il s'est opposé à la création d'une organisation véritablement forte de l'action militaire de la Société des Nations (1). »

On doit marquer ici l'une des plus inquiétantes lacunes du Traité de Versailles.

Mais si la Délégation française ne put obtenir de la Conférence de la Paix l'adoption des amendements, elle obtint du moins le vote d'un article 9 ainsi conçu : « Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 à 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes. »

Le Conseil de la Société des Nations résolut, dès ses premières réunions, de mettre en application cette disposition du Pacte en constituant, au mois de mai 1920, à Rome, une grande Commission permanente (2) militaire, navale et aérienne formée par des Représentants des huit Etats, Membres du Conseil (3).

La Société des Nations, dans son état actuel, n'a point, ainsi que je l'ai montré, de force exécutive. Comment pourra-t-elle assurer efficacement le respect de ses décisions en cas de violation au Pacte ?

La véritable solution serait, me semble-t-il, la con-

(1) Voir M. Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923). Paris, Payot, 1923, pages 51 et 52.

(2) Voir le rapport sur la constitution de cette Commission dans Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations*, page 320.

(3) Le Conseil de la Société des Nations a demandé à cette Commission permanente d'étudier certaines questions telles que : le contrôle de la fabrication privée des armements, le problème des gaz asphyxiants, la question générale de la limitation des armements, etc.

stitution d'une force armée commune ayant pour mission de faire la police, de mettre à exécution les sentences d'une juridiction internationale et de vaincre les résistances de l'Etat récalcitrant (1). Faute d'avoir cette force internationale, la paix demeurera précaire et le monde doit renoncer, pour le moment du moins, à son espérance de paix solide et durable et à la disparition des charges militaires ruineuses.

« Après avoir montré, dit M. Léon Bourgeois, que la Société des Nations, telle qu'elle existe actuellement, n'a pas à sa disposition toute la force matérielle et, par conséquent, toute la puissance d'action que la France aurait souhaité lui voir donner, nous devons pourtant constater qu'elle représente une force morale extrêmement puissante... (2) »

J'ai, à mainte reprise, insisté sur l'efficacité toute relative de la sanction morale incapable, à mon avis, d'assurer efficacement aux peuples une paix durable. Ecoutons parler le Général Malleterre, qui en 1918 concluait en ces termes un article (3) plein de patriotique clairvoyance sur la frontière Nord-Est :

« N'est-il pas permis d'espérer, dit-il, que de cette terrible guerre, après la sanction des crimes germaniques et le rétablissement d'un juste équilibre mon-

(1) Il est intéressant de noter que, conformément à un plan tracé par le maréchal Foch, sept Etats : Grande-Bretagne, France, Belgique, Espagne, Pays-Bas, Suède, Danemark, se sont spontanément offerts à fournir, dans l'affaire polono-lithuanienne, des contingents pour la formation d'une force internationale de 1.800 hommes sur le territoire contesté.

(2) Voir Léon Bourgeois, *L'Œuvre de la Société des Nations* (1920-1923). Paris, Payot, 1923, page 124.

(3) Voir *Revue des Deux-Mondes*, du 15 janvier 1918.

dial, il sortira, sinon la paix éternelle, qui n'est pas de ce monde, ni même cette Société des Nations, dont on se fait, croyons-nous, un idéal prématuré, mais une aspiration universelle à régler les conflits par voie d'arbitrage? On peut du moins le souhaiter après tant de sang versé. En tous cas, les bonnes frontières militaires et politiques y aideront. »

La dernière remarque est judicieusement rattachée à la précédente. Pour rendre viable un ordre juridique international qui comportera le règlement pacifique des conflits entre les Peuples par voie d'arbitrage, une condition préalable est d'opposer, à de nouvelles violations du droit, certains obstacles tangibles qui soient autre chose encore qu'une barrière morale. Il faudra « de bonnes frontières militaires et politiques » qui mettent les Etats provocateurs dans la salubre impuissance de troubler, selon leurs caprices de domination, la paix de l'Europe et du monde.

* * *

En résumé la Conférence de la Paix de 1919 ne peut pas se féliciter d'avoir créé une organisation définitive et parfaite de la Paix permanente entre les Nations (1). Une organisation définitive de la paix impliquerait, de la part des Etats qui y consenti-

(1) Dans son troisième discours prononcé à la Séance plénière de la Conférence, M. Léon Bourgeois confirme cette idée en ces termes :

« C'est parce qu'il n'était pas encore possible d'introduire dans les statuts de la Société l'interdiction générale et absolue du recours à la guerre, que nous avons considéré les moyens de rendre pratiquement ce recours à peu près impossible, ... »

raient, d'une part, l'abandon le plus onéreux qu'on puisse leur demander : celui de se faire justice à soi-même, et de se préparer librement à défendre son existence menacée; d'autre part, l'engagement le plus grave qu'on puisse exiger d'eux : celui de se prêter, le cas échéant, à une exécution militaire commune, c'est-à-dire de faire la guerre dans un intérêt général où on n'a aucun profit à tirer. Désarmement d'un côté, obligation de se prêter, si besoin est, à une action commune, d'un autre, n'ont pas manqué d'occasionner des vives résistances.

Et pourtant cette action commune est, tout à fait, nécessaire contre les perturbateurs de la Paix publique. Il faut que devant toute menace de guerre, tous les Membres de la Société se décident, d'un commun accord, pour la pression économique combinée ou non avec la pression militaire. Mais des craintes se sont manifestées partout, chez certains petits Etats et parmi les neutres. Plusieurs se sont montrés prêts à collaborer à la pression économique mais hostiles à l'emploi des moyens de contrainte militaire (1). « Il ne faut, dit M. Scelle, ni s'étonner ni s'indigner de ces craintes et de ces défaillances; elles sont trop naturelles et l'histoire, comme le fabuliste, enseigne ce que les petits ont à redouter des querelles des grands (2). »

Si donc, la Société des Nations a une tâche à remplir, c'est bien celle de rendre effective et viable la

(1) Lire à cet égard les réponses des Etats membres de la Société des Nations au Secrétariat Général. (*Journal de la S. D. N.*, 1922.)

(2) Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, page 342.

procédure des sanctions économiques et militaires qui protégeront contre de coupables entreprises toujours possibles hélas ! la paix des Peuples et le droit de chacun ; c'est de là que dépendra la valeur pratique de ce nouvel édifice international.

CONCLUSION

Les diverses parties de cet exposé contenant déjà leur conclusion, je me borne ici à quelques observations d'ordre général.

En parcourant cette courte étude sur les sanctions de l'arbitrage international, on constate que la sanction qui prévalut à travers les âges ou qui fut préconisée par les faiseurs de systèmes de Paix perpétuelle (1), et vers laquelle tendent, de jour en jour, les efforts concertés des Etats, c'est celle qui implique une coercition internationale.

Le bon sens proclame, en effet, la nécessité absolue de cette coercition, laquelle est, à mon avis, la seule efficace dans les rapports des Etats entre eux. J'ajoute qu'elle est la seule capable de décourager les mauvaises volontés et rendre vaine la résistance des récalcitrants.

Une sanction purement religieuse ou morale ne saurait assurer à la paix, la stabilité désirable. Les Signataires du Pacte de la Sainte Alliance ont semblé croire que le lien religieux consoliderait leur

(1) Voir les divers Projets de Paix perpétuelle qui forment le Chapitre III de la 2^e partie de la présente étude.

union politique (1). Mais on a vu que ce lien n'avait pas empêché les Maisons de France et d'Autriche, toutes deux très chrétiennes, de se battre, à plusieurs reprises, pour la terre et la puissance. La terrible leçon de la grande catastrophe mondiale fut trop bien comprise par les Chefs d'Etat qui ont cherché à « créer une force tellement supérieure que pas une Nation ou une combinaison probable de Nations puisse lui résister (2). »

Or, qui dit coercition, dit guerre économique ou guerre armée. Jusqu'aux temps modernes, la guerre économique ne constitua pas une arme bien redoutable, par suite de l'état d'isolement matériel dans lequel vivaient les peuples. Chacun d'eux pouvait, par ses propres ressources naturelles ou par certains échanges accidentels avec les voisins, subvenir à ses besoins. On ne pouvait donc pas parler autrefois, d'une pareille pression exercée par une tribu contre une autre.

Il n'en est pas de même de nos jours, où une telle contrainte, grâce à l'indépendance économique des

(1) L'influence morale de la Sainte-Alliance pour le maintien de la paix dura jusqu'au moment où elle fut rejetée dans l'ombre par un esprit démocratique nouveau né d'une pensée de fraternité humaine et d'émancipation nationale, sous l'empire duquel les autocraties existantes eurent à remédier à leurs propres imperfections.

(2) « Des accords seuls ne peuvent assurer la paix, dit M. Wilson ; il sera absolument nécessaire qu'une force soit créée, garantissant la permanence de l'accord, une force tellement supérieure à celle de toutes les nations actuellement engagées ou celle de toutes alliances jusqu'ici formées ou projetées, que pas une nation, pas une combinaison probable de nations ne puisse l'affronter ni lui résister. »

Wilson, Message au Sénat, du 22 janvier 1917, dans le « Recueil des Messages, Discours et Documents diplomatiques du président Wilson. » Bossard, éditeur.

nations, génèrait énormément, non seulement, les Etats en désaccord, mais l'ensemble des autres.

Quant à la guerre armée, on peut dire qu'elle n'a cessé de faire rage, depuis la plus haute antiquité jusqu'à l'époque actuelle (1). Si nous interrogeons l'histoire, nous trouvons que la force ne cessa, durant l'Antiquité, de se manifester avec éclat. Rome devint le centre du monde, conquis par les armes. Les idées de paix ne germèrent que momentanément, et les institutions pacifiques, soit en Grèce soit à Rome, n'eurent qu'une médiocre vitalité. L'Antiquité resta donc sourde aux appels de la paix, en l'honneur de laquelle beaucoup de philosophes écrivirent de nombreuses pages.

Le Moyen Age fut, à son tour, malgré les efforts inlassables de l'Eglise, l'époque des guerres incessantes. Et pourtant, le système féodal se prêtait admirablement à l'entente perpétuelle. En cas de litige entre deux vassaux de même ordre, l'affaire devait être portée devant la Cour de justice de leur suzerain commun. S'ils appartenaient à un degré différent dans la hiérarchie, le suzerain duquel dépendait le vassal au rang le plus élevé, était compétent, pour connaître du litige. En remontant ainsi, de juridiction en juridiction, on arrivait à la cour suprême, c'est-à-dire à la Papauté. Par malheur, les convoitises terriennes de ces Seigneurs et le souci d'agrandir, sans cesse, leur patrimoine, les empêchèrent fréquemment de se soumettre aux tribunaux de droit.

(1) Ch. Godefroy, *Guerre et Arbitrage*, 1905, pages 5 à 22.

Plus tard, sans parler des luttes religieuses des Croisades, les querelles économiques du Mercantilisme produisirent des guerres acharnées entre l'Angleterre, la France et la Hollande. La Révolution française ne fut pas pacifiste. Elle imposa, par les armes, le dogme, jusqu'alors inconnu, de la liberté. Hier encore, le monde était plongé dans une conflagration des plus terrifiantes, qui prolongea, quatre ans durant, les souffrances et la misère et transforma l'Europe civilisée en un vaste tombeau où dormirent, frappés à mort, des millions de braves soldats.

En parcourant donc, d'un regard évocatoire, les siècles passés, on voit que la violence cruelle n'a cessé de dicter des arrêts de mort. « Depuis des siècles le monde cherche la paix (1)! Depuis des siècles le monde a toujours trouvé la guerre ! (2) »

La guerre est un fait malheureusement trop universel et trop constant (3). L'histoire révèle qu'aussi-tôt que se forment les sociétés, on voit surgir entre elles les mêmes conflits qu'entre les particuliers. C'est que les nations sont des personnes morales au sein desquelles s'agitent les mêmes sentiments, les mêmes passions, les mêmes idées que dans le cœur des individus. L'esprit de domination et d'ambition, les intérêts opposés, la défense de son territoire

(1) Frédéric Passy, *Historique du mouvement de la Paix*, 1904.

(2) Revon, *L'Arbitrage international*. Voir le chapitre « Philosophie de la guerre, Problème, discussion, solution », pages 1 à 51. Voir aussi M. Léon Bourgeois, *Le Pacte de 1919*.

(3) Raoul de la Grasserie, *Des moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre*, 1904.

contre les agressions extérieures, la violation des droits, etc., font surgir fréquemment des disputes entre nations rivales. Et comme il n'existe jusqu'ici, de tribunal, universellement, reconnu pour juger ces différends et les résoudre au nom de la justice, on essaye de les trancher par les armes.

Des guerres (1), il y en a eu à toutes les époques de l'histoire et je crois, hélas ! qu'on en verra d'autres dans l'avenir (2). L'éminent professeur, M. Pillet, en 1916, c'est-à-dire, bien avant la cessation des hostilités, mettant en garde les gouvernements qui ont accordé beaucoup trop de créance aux vaines déclamations des pacifistes, dit avec raison et le temps a réalisé sa prédiction : « ...Après cette guerre, dit-il, d'autres guerres éclateront et l'humanité n'échappera pas à sa destinée séculaire... (3) »

A son tour, le professeur Garner s'exprime ainsi : « Tous les symptômes indiquent malheureusement, que la perspective de nouvelles guerres n'a pas disparu, et que ces guerres auront lieu avec des armes et suivant des méthodes, qui les rendront bien plus terribles et bien plus destructives encore qu'aucune de celles qui les auront précédées : ce seront non pas simplement, des guerres entre des armées et des flottes, mais des conflits dans lesquels des nations entières seront activement engagées. Puisqu'il est impossible de les empêcher, ne vaut-il pas mieux

(1) Rouzie. *Théologie de la guerre*. Paris, Bloud, 1914.

(2) C'est ce qui a fait dire Joseph de Maistre : « La terre entière, continuellement imbibée de sang, n'est qu'un autel immense. »

(3) *Revue générale de droit international public*, 1916, page 14.

encore, s'efforcer, tout au moins, de les soumettre à des règles qui réduiront autant que possible, leurs horreurs et leur inhumanité (1) ? »

Certains pacifistes enthousiastes et sentimentaux espèrent, en effet, la disparition complète et prochaine de la guerre (2). Théoriquement, nous reconnaissons la légitimité de la guerre-sanction, déclarent ces pacifistes, mais pratiquement nous n'en voulons pas. Et quoique légitime, nous la repoussons et nous la condamnons aussi bien lorsqu'elle est déclarée au nom d'un pouvoir international que lorsqu'elle est déclarée par l'Etat à qui les arbitres ont donné gain de cause.

Juste ou injuste, poursuivent-ils, elle produit les mêmes ruines, les mêmes souffrances et les mêmes deuils. La mission de l'humanité est de combattre dans leurs causes aussi bien que dans leurs effets, toutes les calamités publiques, de tarir toutes les sources de douleur, de protéger l'être vivant contre le danger sous toutes ses formes, alors même qu'il s'agirait d'un fléau dont le principe serait légitime. Et loin de nous contenter, ajoutent-ils, de réduire la guerre à n'être que l'ultima ratio de la justice, après avoir été l'ultima ratio de la politique, nous voulons la proscrire totalement, aussi bien comme sanction du droit que comme violation du droit.

(1) Voir *Revue générale du droit international public*, année 1921, page 440. « La reconstruction du droit international », par Garner, professeur à l'Université d'Illinois aux Etats-Unis.

(2) Voir comment M. Pillet résoud la question suivante : Peut-on abolir la guerre ? dans l'ouvrage *La Guerre et le Droit*, Louvain 1922, pages 120 et suivantes.

Je reconnais avec ces pacifistes que le devoir et l'intérêt supérieur des Etats est de s'associer au lieu de se combattre. Dans la lutte chacun risque ses biens essentiels, s'expose à toutes sortes d'horreurs, de cruautés et de misères, subit des dépenses ruineuses, des pertes innombrables de vies humaines, en un mot, perd le meilleur de ses forces et de ses ressources agricoles, commerciales, industrielles et financières (1) au lieu de les accroître, de les multiplier par l'association équitable et dans le mutuel échange des services, dans la paix et sous la règle de la justice.

Mais je reconnais aussi qu'on agirait beaucoup plus logiquement si, au lieu de songer à abolir la guerre, on lui cherchait et trouvait une base juridique. Il faut combler la lacune du droit international grâce à laquelle tout Etat peut se faire justice lui-même, être à la fois juge et partie, formuler et proclamer son droit, se servir de la force à le faire reconnaître et respecter. Pareille solution n'est pas conciliable avec l'idée d'une organisation juridique de la collectivité internationale.

Mais ce qu'il convient de bien établir, c'est que la raison légitime de l'appel à la force dérivera du droit des Etats associés de faire observer et respecter les règles élaborées, d'un commun accord, ou réputées nécessaires au maintien et à la conservation de la communauté internationale. Par suite, une Puissance

(1) Voir Brown Scott, « Le mouvement pacifique », dans la *Revue générale de droit international public*, année 1913, page 466.

isolée ne pourra plus jamais, en prétextant une violation des prescriptions du droit des gens commise par une autre, se constituer son propre juge, porter elle-même la sentence et prétendre se justifier ainsi du recours aux moyens coercitifs. Pareil droit n'appartiendra qu'aux nations réunies.

« La solution des conflits d'intérêts avec l'assistance d'une société des nations fortement organisée, dit M. Fauchille, n'exclura pas nécessairement l'emploi de la force. Le recours à la force ne disparaîtra pas entièrement; il cessera d'être l'œuvre particulière de chaque Etat et deviendra celle de l'ensemble des Etats de la société des nations (1). »

En conséquence il faut tenir pour certain et indéniable, que la tutelle juridique du droit commun des Etats, vivant en société de fait, doit être placée sous la garantie collective de ces mêmes Etats. La guerre ne pourrait donc être absolument écartée, mais elle changerait complètement de caractère. Vis-à-vis des peuples civilisés, elle serait le suprême effort d'une nation défendant, en même temps que le droit, son territoire, son indépendance, son honneur ou sa liberté. Au regard des peuples barbares, elle pourrait être une mesure destinée à les plier sous l'autorité du droit international et à rétablir l'ordre juridique troublé par l'abus qu'ils auraient fait de leur liberté.

Ce n'est donc pas l'usage des moyens coercitifs qu'il faut absolument rejeter, mais bien l'arbitraire qui

(1) Voir Fauchille, *Droit international public*.

préside à leur mise en pratique. Il disparaîtra si l'on admet comme règle générale, que l'emploi d'aucune mesure de contrainte n'est juste et légitime, s'il n'a pour but le rétablissement de l'autorité du droit tel qu'il a été reconnu et proclamé par les Congrès dans les questions d'intérêt général, ou par les sentences des tribunaux arbitraux dans les questions d'intérêt particulier.

Que l'arbitraire disparaisse, remplacé par un système légal de procédure, c'est tout ce qu'il y a de plus souhaitable. En un mot, le droit d'user de la force est indispensable pour le maintien des Etats dans leur sphère d'activité respective et pour la réalisation d'une organisation juridique de leur société.

Mais si les hommes ne peuvent pas empêcher les conflits armés de se produire par suite de l'existence constante des antipathies entre les races et des rivalités entre les peuples, ils peuvent cependant en limiter, de plus en plus, la fréquence et les horreurs. Il est urgent d'agir dans ce sens, puisque les guerres sont de nos jours incomparablement plus destructrices que jamais.

C'est là le problème auquel s'est attachée la science moderne. Il est le but commun poursuivi par toutes les associations qui, sous des noms divers, ont été constituées pour trouver, au droit international, une sanction moins désastreuse que l'inévitable recours aux armes.

Tout en admettant la guerre comme sanction internationale dans certains cas, je n'entends n'admettre

que la guerre juste et non la guerre prétexte provoquée par des prétentions basses et égoïstes et satisfaisant les appétits territoriaux et économiques. Je ne reviens pas sur ce point, après ce que j'ai dit sur la juste guerre d'après la théorie des canonistes (1) à laquelle je me rallie pleinement, mais je répète avec Fénelon que « les rois doivent prendre garde aux guerres qu'ils entreprennent. Elles doivent être justes : ce n'est pas assez, il faut qu'elles soient nécessaires pour le bien public. Le sang d'un peuple ne doit être versé que pour sauver ce peuple dans les besoins extrêmes (2). »

J'ajoute que la guerre doit être considérée comme la dernière mesure de justice internationale et non comme le moyen unique et indispensable de résoudre les conflits entre Etats. La moisson des crânes est une récolte trop abominable ! On ne doit y recourir qu'après avoir vainement essayé les modes de solution pacifiques. « Lorsque, écrit Bluntschli (2), un Etat qui se sent lésé dans ses droits ne peut éviter le conflit et obtenir satisfaction au moyen de négociations pacifiques ou en provoquant un arbitrage, il ne

(1) Voir la théorie des Canonistes sur la guerre juste dans le Chapitre III de la deuxième partie de cette étude, pages 167 et suivantes.

(2) Télémaque, liv. XII.

« Quiconque, dit à son tour Vattel, réfléchit aux effets terribles et aux conséquences funestes de la guerre se convainc facilement qu'elle ne doit absolument pas être entreprise en l'absence des motifs les plus sérieux. »

Vattel, *Le droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, liv. III, chap. III, § 24, t. XII, page 366.

(3) Bluntschli, *Droit international codifié*, traduction Lardy, 2^e édit., page 281, note.

lui reste plus qu'à user de son droit de légitime défense (1). »

Quoique partisan de la guerre-sanction, je n'entends pas, non plus, soutenir que chaque Etat doive développer démesurément sa puissance militaire pour déchaîner la guerre à son gré. Il faut reconnaître, au contraire, que le droit de tout Etat de procéder à des armements et d'augmenter ses effectifs militaires terrestres, navals et aériens devrait être enfermé dans les limites raisonnables tracées par les exigences de sa sécurité interne et de sa défense extérieure.

Je dis enfin que si le recours à la force armée est quelquefois nécessaire et même indispensable pour sauvegarder l'autorité du droit, ce n'est pas à cette violence homicide et criminelle, à cette audace brutale et barbare que je fais allusion (2). La force que je préconise est celle, conduite d'après les lois et coutumes de guerre arrêtées dans les Conventions

(1) Novicow considère que le recours à la force armée en pareille circonstance n'aurait que le caractère d'une opération de gendarmerie et non celui d'une guerre. (Voir *La Fédération de l'Europe*, pages 282 à 286.)

(2) Quoique partisan de la guerre dans certains cas, je trouve odieuse et exagérée cette parole de W. E. H. Lecky : « La guerre, dit-il, ne peut jamais être simplement l'accomplissement sans passion d'un devoir pénible. Il est de son essence, et c'est là une condition essentielle de son succès, d'échauffer jusqu'au paroxysme parmi de grandes masses d'hommes les passions destructives et combatives — des passions aussi furieuses et aussi mauvaises que celles avec lesquelles les chiens poursuivent à mort le renard, ou avec lesquelles le tigre bondit sur sa proie. La destruction est une de ses principales fins... ; et avec quelque répugnance que les hommes entrent en guerre, et quelque conscience qu'ils mettent à essayer de l'éviter, ils doivent savoir que lorsque les scènes de carnage ont une fois commencé, ces choses doivent être non seulement acceptées et pardonnées mais stimulées encouragées et applaudies... » (*Map of Life*, 1902, pages 92-97.)

internationales (1), d'après les principes rationnels du droit des gens, les lois de l'humanité et les nécessités de la civilisation.

C'est, en effet, un devoir des plus sacrés pour les Etats en conflit que d'empêcher, autant que possible, les excès et les rigneurs non justifiables par les exigences de la guerre ; de régler la conduite de l'armée et de la flotte dans leurs rapports avec les belligérants et les populations de l'Etat ennemi de façon à

(1) Plusieurs gouvernements ont, en fait, et indépendamment de tout engagement résultant d'une convention internationale, rédigé des règlements et des instructions pour leurs troupes en temps de guerre et les ont rendus obligatoires par une loi ou par un décret. C'est ce qu'ont fait notamment les Etats-Unis d'Amérique. Les instructions pour les armées américaines ont été élaborées par le professeur Lieber, auteur du projet, qui fut revu par une commission d'officiers ; elles furent ratifiées par le président Lincoln en 1863. Ce sont les plus complètes sur cette matière.

De même l'Italie, dans un esprit juste et libéral, a promulgué par décret du 26 novembre 1882 le règlement pour le service de l'armée en guerre, modifié ensuite par décret du 16 septembre 1896.

En France, le règlement provisoire pour les troupes en campagne fut approuvé par décret du 11 octobre 1809 daté de Schœnbrunn ; il fut suivi d'autres instructions provisoires en 1823 ; enfin, le service de l'armée fut réglé par le décret présidentiel du 28 octobre 1883.

L'Allemagne a promulgué son dernier règlement du service en temps de guerre le 1^{er} janvier 1900.

La première tentative pour rendre obligatoire un règlement international concernant les lois et les coutumes de la guerre sur le continent a eu lieu sur l'initiative du gouvernement russe, qui elabora un projet pour déterminer les droits et les devoirs des Etats belligérants et qui provoqua la réunion d'une Conférence. Cette Conférence se réunit à Bruxelles le 27 juillet 1874, discuta le projet, le modifia notablement sur divers points et rédigea un texte qu'elle soumit à l'approbation des gouvernements, mais qui ne fut pas définitivement approuvé. La première Conférence de la Paix de 1899, s'inspirant du projet de la Conférence de Bruxelles de 1874, régla certains points concernant l'exercice de guerre. La seconde Conférence de la Paix de 1907 s'occupa de la même question : la quatrième convention de l'Acte final a traité précisément du règlement de la guerre et a rendu obligatoires pour les Etats signataires les dispositions convenues relatives aux lois et coutumes de la guerre annexées à la Convention. Enfin, les négociateurs de la Paix de Versailles se sont occupés des questions militaires et navales.

restreindre dans de justes limites les conséquences désastreuses et les maux inévitables. Il y aurait beaucoup à dire hélas ! sur les horreurs et les atrocités commises durant la folle tempête de 1914. Elles sont encore présentes à toutes les mémoires pour me dispenser de retracer ici un tableau aussi écœurant :

« La Force prime le Droit. »

« La Fin justifie les Moyens. »

« Nécessité ne connaît pas de Loi. »

« Les Traités sont des chiffons de papier. »

Voilà les tristes devises de l'impérialisme allemand en vogue durant la Grande Guerre pour justifier ce qui se faisait d'inhumain et de farouche. Voilà des formules décourageantes et absurdes qu'il faut bannir de tous les esprits.

Quel abîme entre la force qui cherche à réaliser les desseins les plus injustes et celle qui impose le respect du droit et assure le règne de la justice et de la paix ! « C'est la force qui prime le droit, dit M Desclozeaux, tant qu'elle est organisée contre le droit, mais du jour où elle est établie pour le droit, il me semble que c'est au contraire le droit qui prime la force (1). »

Considérée ainsi comme une simple sanction du droit, la guerre échappe au principal reproche de ceux qui la condamnent. Car la force mise au ser-

(1) Desclozeaux. Conférence faite au Cercle du Luxembourg en 1895.

Voir dans le même sens l'article de M. Alphonse Jouet, dans la revue *La Paix par le droit*, année 1902, page 352.

Voir aussi les conclusions d'une déclaration du Comité de *La Paix par le droit*, 1901, page 340.

vice du droit n'est pas la violation du droit mais sa consécration suprême (1). Ce n'est plus la voie de fait la plus arbitraire, c'est la voie d'exécution la plus énergique (2).

30 juin 1923.

Vu : Le Président de la Thèse,
A. PILLET.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

(1) Voir en sens contraire Louter, *L'Avenir du droit international public* (traduit par M. Georges Scelle), année 1912, page 303.

(2) Voir Moulin, *La Doctrine de Drago*, pages 120 et suivantes.

BIBLIOGRAPHIE

- ACREMANT (Albert). *La Procédure dans les Arbitrages internationaux*. Paris, Sueur-Charruey, 1915.
- AGNELLI et CABIATI. *Fédération européenne ou Ligue des Nations*. Paris, Giard et Brière, 1919.
- ALVAREZ. *Le Droit International Américain, son fondement, sa nature, d'après l'histoire diplomatique des Etats du Nouveau-Monde et leur vie politique et économique*. Paris, Pédone, 1910.
- ANDRÉ (A.). *De l'Arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux*. Douai, Crépin, 1903.
- ARENDT (L.). *L'Arbitrage international aux Congrès de La Haye et de Genève* (Revue générale, 1875, t. II).
- ARNAUD. *Les Traités d'arbitrage permanent entre peuples*. 1895.
- ARNAUD D'AGNEL (Chanoine). *Benoît XV et le Conflit Européen*. Paris, Lethielleux, 1916. 2 vol.
- BACH (Thomas). *Tribunaux internationaux d'arbitrage*. Philadelphie, Allen Lanne et Scott, 1900.
- BARCLAY. *Communication sur l'arbitrage à l'Institut de droit international*. *Annuaire de l'Institut*, t. XXI.
- BARCLAY (Sir Thomas). *Arbitrage et relations internationales après la paix*. Traduit par Charles Furby. Paris, Flammarion, 1918.

- BARTHELEMY. *Démocratie et politique étrangère*. Paris, Alcan, 1917.
- BASCUNAN. *L'arbitrage devant les conférences et les congrès internationaux (1826-1900)*.
- BASDEVANT. *Etude sur quelques conflits de lois dans les arbitrages internationaux de la première moitié du XIX^e siècle* (Revue de droit international privé, 1905).
- BATIFFOL (Mgr). *Les lois chrétiennes de la guerre* (Correspondant, 25 octobre 1914).
- BATIFFOL (Mgr.). *Les premiers chrétiens et la Guerre*, dans le volume « L'Eglise et le Droit de Guerre ». Paris, Bloud, 1920, in-16.
- BAUDRILLART (Henri). *Discussion sur la substitution de l'arbitrage à la voie des armes pour le règlement des conflits internationaux* (Académie des Sciences morales et politiques, t. C, p. 471).
- BENTHAM (Jérémie). *Un plan pour une paix universelle et perpétuelle*. Paris, 1789.
- BERARD. *Paix permanente* (Revue de Paris, oct. 1905).
- BESSON. *L'arbitrage international et la codification du droit des gens*, 1898.
- BEX. *Essai sur l'évolution du droit des gens*. Paris, 1910.
- BITTREMIEUX (J.). *Lessius et le Droit de Guerre*. Bruxelles, Dewit, 1920.
- BLUNTSCHLI. *Droit international Codifié*. Paris, 1910.
- BODIN. *La Société des Nations* (Grande-Revue, octobre 1918).

BOLLACK. *La loi mondiale du boycottage douanier*. Paris, 1913.

BOULOC (Enée). *Tu ne tueras point... Une nouvelle conception de la guerre et de la paix*. Paris, Payot, 1917.

BOURGEOIS (Léon). *Pour la Société des Nations*. Collection Gallia, Paris, G. Crès et Cie, 1910.

BOURGEOIS (Léon). *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*. Paris, Fasquelle, 1919.

BOURGEOIS (Léon). *L'Œuvre de la Société des Nations (1920-1923)*. Paris, Payot, 1923.

BOURRELLY. *Arbitrage et Désarmement*, (Revue hebdomadaire, octobre 1905).

BRIOUT. *L'idée de Paix perpétuelle de Jérémie Bentham*. Paris, 1917.

BUISSON (Brunhes, Aulard, Leroy, etc.). *Vers la Société des Nations*. Paris, Alcan, 1919.

BUISSON (Ferdinand). *Les principes de la Société des Nations*. Paris, 1917.

Bulletin des Droits de l'Homme. Publication bimensuelle, consacrée depuis 1917 au mouvement de propagande humanitariste pour la Société des Nations (1, rue Jacob).

CALVO. *Droit International théorique et pratique*. Paris, 1896, 5^e édition, Rivière.

CHAPON (Mgr.). *La France et l'Allemagne devant la Doctrine chrétienne sur la Guerre*, dans le volume « l'Allemagne et les Alliés devant la conscience chrétienne ». Paris, Bloud, 1916.

CHAPON (Mgr.). *La Guerre et la Paix: la Société des*

Nations et l'idéal chrétien (Correspondant, 10 avril 1919).

CHOSSAT (Marcel). *La Guerre et la Paix d'après le Droit naturel chrétien*. Paris, Bloud, 1918.

CLERE. *Etude historique sur l'arbitrage international* (Revue universelle, 1874).

CLUNET (Edouard). *Journal du Droit international*. Paris, Marchal et Gode, Recueil bimestriel.

CLUNET (Edouard). *De l'état de la Vie juridique organisée*. Ateneo de Madrid, 1911, Broch.

CONDAMINE DE LATOUR. *La Société des Nations est-elle possible ?* Paris, 1919.

COSENTINI. *Préliminaires à la Société des Nations*. Paris, Alcan, 1919.

CRUCÉ (Emeric). *Le Nouveau Cynée*. Paris, 1623.

D'AVRIL. *De l'arbitrage international*, 1898.

DAWSON. *L'organisation de la Paix* (Revue politique Internationale, septembre-octobre 1918).

DECLAREUIL. (Kant.). *Le Droit public et la Société des Nations* (Revue générale de Droit international public, 1918).

DEGOUY. *La Société des Nations à travers les âges* (La Tribune Parlementaire, 17 février 1919).

DEMONT. *La Société des Nations*. Lettre au Président Wilson, 1918.

DEPLOIGE (Mgr.). *La Société chrétienne des Nations dans l'Utilisation de la Victoire* (Revue des Jeunes, 1919).

DESCAMPS (le Chevalier). *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international*. Bruxelles, E. Guyot, 1896.

DESCAMPS (le Chevalier). *Rapport à la Conférence de La Haye sur la convention pour la solution pacifique des conflits internationaux*, 1899.

DESJARDINS (Arthur). *L'Arbitrage international*. Paris, P. Girardot, 1892.

D'ESTOURNELLES DE CONSTANT. *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations* (Bulletin de la Ligue des Droits de l'Homme, 15 mai 1919).

DREYFUS (Fernand). *L'arbitrage international*. Paris, Calman-Lévy, 1891.

DUMAS (Jacques), *Les sanctions de l'arbitrage international*. Préface par M. d'Estournelles de Constant. Paris, Pedone, 1905.

DUMAS. *De la responsabilité du pouvoir exécutif considéré comme l'une des sanctions de l'arbitrage international* (Revue politique et parlementaire, 1901).

DUPUIS (Charles). *Le Principe d'Equilibre et le Concert européen*. Paris, Perrin, 1909.

DUTHOIT (Eugène). *Aux confins de la Morale et du Droit public*. Paris, Gabalda, 1919.

DUVAL (Frédéric). *La Chrétienté du Moyen Age*, dans le volume « l'Eglise et le Droit de Guerre ». Paris, Bloud, 1920.

FAUCHILLE (Paul). *Collection de la Revue Générale de Droit international public*.

FIORE (Pasquale). *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*. Traduit par Ch. Antoine, Paris, Pedone, 1911.

FRANGULIS. *Une ligue des Nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible ?* Paris, 1917.

FRIED (Alfred). *Le rôle de l'arbitrage et l'organisation internationale basée sur l'intérêt, sous la forme d'une extension des Unions internationales.*

GAUDEAU (Bernard). *Les Lois chrétiennes de la Guerre*, dans le volume « La Guerre allemande et le Catholicisme ». Paris, Bloud, 1915.

GODEFROY (Charles). *Guerre et Arbitrage*, Paris, Office général d'Édition de librairie et d'imprimerie, 1905. 1905.

GODEFROY. *Quarante ans de guerre et l'Arbitrage.* (Revue de Droit international public, t. XIII, 1905).

GONTHIER (Charles). *Le Pape et la Société des Nations*, Lyon, 1919, Broch.

GOYAU (Georges). *L'Eglise libre dans l'Europe libre*, Paris, Perrin, 1920.

GRASSERIE (Raoul de la). *Les moyens pratiques pour parvenir à la suppression de la paix armée et de la guerre*, Paris, 1904.

GRATRY. *La Paix*, Paris, Téqui, 1916.

HANOTAUX (Gabriel). *La Politique de l'Equilibre, l'organisation de la Paix*, Paris, Plon, 1912.

HANOTAUX (G.). *Le Problème de la Paix* (Revue des Deux-Mondes du 1^{er} novembre 1916).

HANOTAUX (Gabriel). *Le Traité de Versailles du 28 juin 1919*, Paris, Plon, 1919.

HELIE (Henri). *La notion des Motifs dans l'évolution de l'Arbitrage international*, Paris, Noblet, 1912.

- HENNESSY (Jean). *L'Organisation fédérale de la Société des Sociétés*, Paris, 1918, Broch.
- HENRION (Ch.). *La Nation et le Droit des gens*, Nancy, 1911.
- HILL (David Jayne). *La Reconstruction de l'Europe*. Paris, Payot, 1918.
- HODGSON. *La formation d'une Cour d'Arbitrage internationale*. (Revue Westminster, octobre 1906).
- HONORAT. *La Société des Nations, organe juridique, intellectuel, financier*. (Revue des Nations latines, n° 16).
- Institut de Droit international*, (Tableau général des travaux de l'Institut), par M. Lahr.
- JANVIER (R.-P.). *Droits et Devoirs des Belligérants*, dans le volume « L'Allemagne et les Alliés devant la Conscience chrétienne ». Paris, Bloud, 1916. (Cf. Carêmes de Notre-Dame, 1915, 1916).
- JARAY. *La politique franco-anglaise et l'Arbitrage international*, 1904.
- JOHANNET (René). *Le Principe des Nationalités*, Paris, Nouvelle Librairie nationale, 1918.
- JULIEN (Mgr.). *Une théorie catholique de la Société des Nations*. (Correspondant, 25 juin 1919).
- KAMAROWSKI. *Le Tribunal International*. Paris, Pedone 1885.
- KAMAROWSKI. *De l'absence de sanction en matière de Droit international* (Messager juridique de Moscou, 1892).
- LA BRIÈRE (Yves de). *Luttes de l'Eglise et Luttes de la Patrie*. (Chap. VIII et IV). Paris, Beauchesne, 1916.

- LABY (de). *La Société future, constitution idéale de la Société des Nations*, Paris, 1920.
- LAFFERRIÈRE. *Le boycottage et le Droit international*. (Revue de Droit international, t. XVII).
- LA FONTAINE. *Pasicrisie internationale. Histoire documentaire des Arbitrages internationaux (1794-1900)*, Berne, Stampfli & Co, 1902.
- LAGORGETTE. *L'Eglise et le Droit de Guerre*. Paris, Bloud, 1920.
- LAGORGETTE. *Le rôle de la Guerre*, Paris, Giard, 1906.
- LAMMARCK. *La Ligue des Nations pour le maintien de la paix*, Paris, 1918.
- LANGLADE (Edouard). *De la Clause compromissoire et des Traités d'Arbitrage permanent dans le Droit international moderne*. Toulouse, Lagarde et Sébille, 1899.
- LANZAC DE LABORIE. *La Société des Nations dans le passé*. (Correspondant, 25 août 1917).
- LAPRADELLE et POLITIS. *Recueil des Arbitrages internationaux de 1798-1855*. Préface de M. Louis Renault, Paris, Pedone, 1905.
- LAPRADELLE (Geouffre de). *La Conception américaine de la Société des Nations*. (Académie des Sciences morales, 4 mai 1918).
- LAUTER (de). *La Crise du Droit international*. (Revue générale de Droit international public, janvier-février 1919).
- LAVELEYE (Emile). *Des causes actuelles de guerre en 1873. Europe et de l'Arbitrage*, Paris, Guillaumin et Cie,

- LAVOLLÉE (René). *La fin d'un Monde et la Société des Nations*. Paris, Alcan, 1919.
- LAWRENCE. *Note historique sur les Arbitrages internationaux*. (Revue de Droit international public, t. VI).
- LE FUR (Louis). *La Paix perpétuelle et l'Arbitrage international*. (Revue de Droit international privé, t. XVI).
- LE FUR (Louis). *Guerre juste et juste Paix*. Paris, Recueil Sirey-Broch, in-8°.
- LEPERT. *Projet de justice internationale avec pouvoir législatif et transformation des forces militaires*, 1907.
- LEROY (Maxime). *L'Ere Wilson : la Société des Nations*, Paris, Giard et Brière, 1917.
- LOINTIER (Fernand). *Par eux. Essai sur la Société des Nations*. Paris, Publins, 1919.
- LORMIER. *Le problème final du Droit international*, Paris, 1876.
- LUCCHETTI (M.). *De l'Arbitrage forcé*. Puerto-Rico, Calle de la Fortaleza, 1900.
- MACDONELLI. *Un siècle d'Arbitrages internationaux*. 1905.
- MAISTRE (Joseph de). *Soirées de Saint-Pétersbourg*, septième Entretien.
- MALAUZAT (Auguste). *La Cour de Justice Arbitrale*, Paris, Duchemin, 1914.
- MANCHE (Lucien). *La Déclaration de guerre et l'avenir de l'Arbitrage international*. Préface de M. L. de Montluc. Paris, Recueil Sirey, 1909.

- MANCINI. *Notions relatives à l'Arbitrage*. (Revue de Droit international, t. VI).
- MAURRAS (Charles). *Le Pape, la Guerre et la Paix*. Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1917.
- MAYENCE. *La Correspondance de S. E. le Cardinal Mercier avec le Gouvernement général allemand pendant l'occupation (1914-1918)*. Paris, Gabalda, 1920.
- MÉRIGNHAC (A.). *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international*, Paris. Recueil Sirey, 1895.
- MÉRILLON. *Du Règlement juridique des conflits internationaux. Discours à la rentrée de la Cour d'Appel*, Paris, L. Maretheux, 1897.
- MICHEL (Abbé). *Problèmes théologiques du temps présent*, Paris, Beauchesne, 1918.
- MILHAUD (Edgard). *Les Sanctions du Droit international*. (Conférence faite à Genève en février 1916).
- MILHAUD (Edgard). *La Société des Nations*, Paris, Grasset, 1917.
- MONCEAUX (Paul). *Saint Augustin et la Guerre*, dans le volume « L'Eglise et le Droit de Guerre ». Bloud, 1920.
- MOUGINS DE ROQUEFORT. *De la solution juridique des conflits internationaux. L'Arbitrage international*, Paris, Rousseau, 1889.
- MOYNIER. *Proposition sur la solution des conflits de lois par un Tribunal arbitral* (Revue de Droit international privé, t. XII).
- MUIR (Ramsay). *Nationalisme et Internationalisme*, Paris, Payot, 1918.

- MULLER (Joseph). *Les Conditions internationales du Souverain Pontife et les Conférences de la Paix*. Fribourg (Suisse), 1916.
- MULLER (Joseph). *Le Droit de Médiation de Paix des Etats neutres*. Fribourg (Suisse), broch. in-8°.
- NOVAGOVITCH (Mileta). *Les compromis et les Arbitrages internationaux du 12^e au 15^e siècle*. Paris, Pedone, 1905.
- NOWICOW. *La Fédération de l'Europe*. Paris, 1901.
- NYS (Ernest). *La Paix perpétuelle et l'Abbé de Saint-Pierre*, Paris, 1890.
- OLPHE-GALLIARD. *La Morale des Nations*, Paris, Giard et Brière, 1920.
- OTLET (Paul). *Problèmes internationaux de la Guerre*. Paris, 1916.
- OTLET (Paul). *Constitution mondiale de la Société des Nations*. Paris, Crès, 1917.
- PASCAL (G. de). *L'Eglise et le Droit des Gens*, Paris, Bloud, 1901.
- PASSY (Frédéric). *Historique du mouvement de la Paix*, Paris, 1904.
- PEGUES (R.-P.). *Saint Thomas et la Guerre*. Paris, Téqui, 1917.
- PERCIN (Général). *Guerre et Société des Nations*, Paris, 1919.
- PHYSSENZIDES (Néarque). *L'Arbitrage international et l'Etablissement d'un Empire grec*, Bruxelles, J. Goe-maere, 1897.
- PILLET (A.). *Droits fondamentaux des Etats*, Paris, Pédone, 1899.

- PILLET (A.). *Lettre sur l'Arbitrage à M. Stead*, Paris, Pédone, 1909.
- PILLET (A.). *La Cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye*, Paris, Dumoulin, 1918.
- PILLET (A.). *Le mouvement pacifiste et les devoirs des Etats* (Cf. Saint-Dizier), J. Thévenot, 1912.
- PILLET (A.). *Les Conventions de La Haye. Etude juridique et critique*, Paris, Pédone, 1918.
- PILLET (A.). *La Guerre et le Droit*. Louvain, 1922.
- POIGNAND DU FONTENIOUX. *De l'Evolution de l'idée du Tribunal permanent d'Arbitrage à travers les âges et de son avenir*. Poitiers, Société française d'Impimerie et de Librairie, 1904.
- PROUDHON (Société). *Projet de Constitution internationale*. Paris, (Plaquette), 1918.
- PRADIER-FODERE. *La question de l'arbitrage devant la conférence internationale américaine de Washington* (Revue de Droit international, 1890).
- RÆDER (A.). *L'Arbitrage international chez les Helènes*. Kristiania-Aschehoug, MCMXII.
- RENAULT (Louis). *Les deux Conférences de la Paix de 1899 et de 1907*. Paris, Rousseau, 1909.
- RENAULT (Louis). *La Guerre et le Droit des gens au XX^e siècle*. Paris, 1914.
- RENAULT (Louis). *La Guerre et le Droit international*. Paris, 1915.
- REVON (Michel). *L'Arbitrage international. Son passé. Son présent. Son avenir*. Paris, Rousseau, 1892.
- RIGNANO (Eugenio). *Les facteurs de la guerre et le problème de la paix*. 1920.

- RIVIÈRE (J.). *L'Eglise et le Problème de la Paix* (Revue du Clergé français, 1917 et 1918).
- ROLIN-JACQUEMYNS. *De l'Arbitrage comme moyen d'accommoder les différends entre nations*. 1883.
- ROLIN-JACQUEMYNS. *Chronique des arbitrages internationaux* (Revue de droit international, t. XXII et t. XXIII).
- ROUARD DE CARD. *L'Arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*. Paris, Pédone, 1877.
- ROUARD DE CARD. *Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève*, 1892.
- ROUZIC (L.). *Théologie de la Guerre*. Paris, Bloud. 1914.
- RULHE (Pierre). *Le Traité d'Arbitrage permanent au XX^e siècle*. Montauban, Forestié, 1911.
- SAINT-GEORGES D'ARMSTRONG (Thomas). *De l'Utilité de l'Arbitrage*. Paris, Larose et Forcel, 1890.
- SCELLE (G.). *La Société des Nations et le règlement des conflits internationaux* (Europe Nouvelle, 29 mars 1919).
- SCHVANN. *Les bases d'une paix durable*. Paris, 1917.
- SEFERIADES. *Réflexions sur le boycottage en Droit international*. Paris, 1912.
- STOIKA. *La question de l'arbitrage obligatoire dans les deux Conférences de la Paix*. Paris, Pédone, 1909.
- SULLY. *Mémoires ou Œconomies royales d'Estat, domestiques, politiques européennes de Henri le Grand*. Paris, 1664, 2 vol.
- TCHEOU-WEI. *Essai sur l'organisation juridique de la Société internationale*. Paris, Pédone, 1917.

- TCHERNOFF. *Les Nations et la Société des Nations dans la Politique moderne*. Paris, Alcan, 1919.
- TOUCHET (Mgr.). *La Paix pontificale*. Paris, Lethiel-leux, 1918, broch. in-16.
- VALBERT. *L'Arbitrage international et la paix perpétuelle* (Revue des Deux-Mondes, mars 1889).
- VALMIGERE (Pierre). *De l'Arbitrage international*. Etude critique. Paris, Rousseau, 1898.
- VANDERPOL (A.). *Le Droit de guerre d'après les théologiens et canonistes du Moyen Age*. Paris, Tralin, 1911.
- VANDERPOL (A.). *La Guerre devant le Christianisme*. Paris, Tralin, 1912.
- VANDERPOL (L.). *La Doctrine scolastique du Droit de Guerre*. Paris, Pédone, 1919. Préface par M. Emile Chénon.
- WEISS (André). *Le Droit Fétial et les Fétiaux sous la République romaine en droit romain*. Paris, A. Derenne, 1880.
- WEISS (A.). *Le Droit International d'hier et de demain* (Revue Scientia, janvier 1916).
- WILSON (W.). *Les Messages, Discours et Documents diplomatiques du Président Wilson*. Paris, Bossard, 1920.
- WOLOWSKI. *Le grand dessein d'Henri IV*. 1860.
- WOOLF. *Le mouvement pour la Ligue de la Paix*. 1917.
- WOOLF (L.-S.). *Le Gouvernement international*. Paris, Giard et Brière, 1919.
-

APPENDICE I.

Convention de La Haye pour le règlement pacifique de conflits internationaux (avec les différences entre les textes de 1899 (1) et 1907 (2))

(Les passages entre crochets sont les parties de la Convention de 1899 qui ont été supprimées. Ceux entre guillemets sont les additions et modifications faites par la Convention de 1907).

(Noms des Hautes Parties Contractantes.)

Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale;

Résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux ;

(1) Voici la liste des Etats qui ont signé la Convention de 1899.

Le 29 juillet 1899, elle fut signée par la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, le Mexique, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège.

Avant le 1er janvier 1900, elle fut signée par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Serbie, la Suisse.

Enfin, à des dates diverses, y ont adhéré l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, la République Cubaine, la République Dominicaine, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, le Nicaragua, la République de Panama, le Paraguay, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

(2) Voici la liste des Etats qui ont signé la Convention de 1907.

Le 16 octobre 1907, elle fut signée par les Etats-Unis d'Amérique, l'Argentine, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Espagne, la France, la Grèce, le Guatemala, Haïti, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Pérou, la

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées;

Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale;

Convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale, accessible à tous, au sein des Puissances indépendantes, peut contribuer efficacement à ce résultat;

Considérant les avantages d'une organisation générale et régulière de la procédure arbitrale;

Estimant avec l'auguste Initiateur de la Conférence Internationale de la Paix qu'il importe de consacrer dans un accord international des principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples;

« Désireux, dans ce but, de mieux assurer le fonctionnement pratique des Commissions d'enquête et des tribunaux d'arbitrage et de faciliter le recours à la justice arbitrale lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire ;

« Ont jugé nécessaire de reviser sur certains points et de compléter l'œuvre de la Première Conférence de la Paix pour le règlement pacifique des conflits internationaux; »

[Désirant conclure une Convention à cet effet ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :]

« Les Hautes Parties Contractantes ont résolu de conclure une nouvelle Convention à cet effet et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir :

(Désignation des Plénipotentiaires.)

Perse, le Portugal, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Siam, l'Uruguay, le Venezuela.

Les Etats-Unis d'Amérique ont signé sous réserve de la Déclaration faite dans la Séance plénière de la Conférence du 16 octobre 1907.

Le Brésil a fait des réserves sur l'art. 53 al. 2, 3, 4.

Le Chili a réservé la Déclaration formulée à propos de l'art. 39 dans la Séance de la Première Commission.

La Grèce a réservé l'alinéa 2 de l'art 53.

Lesquels, après [s'être communiqué] « avoir déposé » leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus [des dispositions suivantes] « de ce qui suit » :

TITRE I. — *Du Maintien de la Paix générale.*

ARTICLE PREMIER. — En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les Puissances [Signataires] « Contractantes » conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

TITRE II. — *Des Bons Offices et de la Médiation.*

ART. 2. — En cas de dissentement grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les Puissances [Signataires] « Contractantes » conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

ART. 3. — Indépendamment de ce recours, les Puissances [Signataires] « Contractantes » jugent utiles « et désirable » qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des Parties en litige comme un acte peu amical.

ART. 4. — Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit.

ART. 5. — Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des Parties en

litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.

ART. 6. — Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des Parties en conflit, soit sur l'initiative des Puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.

ART. 7. — L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf Convention contraire, d'interrompre, de retarder, ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.

Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf Convention contraire, les opérations militaires en cours.

ART. 8. — Les Puissances [Signataires] « Contractantes » sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante :

En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une Puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la Puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit lequel est considéré comme déferé exclusivement aux Puissances Médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces Puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

TITRE III. — *Des Commissions Internationales d'Enquête.*

ART. 9. — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les

Puissances [Signataires] « Contractantes » jugent utile que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission Internationale d'Enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

[ART. 10. — Les Commissions Internationales d'Enquête sont constituées par Convention spéciale entre les Parties en litige.

La Convention d'Enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des Commissaires.

Elle règle la procédure.

L'enquête a lieu contradictoirement.

La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la Convention d'Enquête, sont déterminés par la Commission elle-même.]

[ART. 11. — Les Commissions Internationales d'Enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'Article 32 de la présente Convention.]

[ART. 12. — Les Puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission Internationale d'Enquête, dans la plus large mesure qu'Elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.]

[ART. 13. — La Commission Internationale d'Enquête présente aux Puissances en litige son Rapport signé par tous les membres de la Commission.]

[ART. 14. — Le Rapport de la Commission Internationale d'Enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.]

ART. 10. — « Les Commissions Internationales d'Enquête sont constituées par convention spéciale entre les Parties en litige.

« La convention d'enquête précise les faits à examiner; elle détermine le mode et le délai de formation de la Commission et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

« Elle détermine également, s'il y a lieu, le siège de la Commission et la faculté de se déplacer, la langue dont la Commission fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant elle, ainsi que la date à laquelle chaque Partie devra déposer son exposé des faits, et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues.

« Si les Parties jugent nécessaire de nommer des assesseurs, la convention d'enquête détermine le mode de leur désignation et l'étendue de leurs pouvoirs.

ART. 11. — « Si la convention d'enquête n'a pas désigné le siège de la Commission, celle-ci siégera à La Haye.

Le Siège une fois fixé ne peut être changé par la Commission qu'avec l'assentiment des Parties.

« Si la convention d'enquête n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par la Commission.

ART. 12. — « Sauf stipulation contraire, les Commissions d'Enquête sont formées de la manière déterminée par les Articles 45 et 46 de la présente Convention.

ART. 13. — « En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des commissaires ou éventuellement de l'un des assesseurs, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

ART. 14. — « Les Parties ont le droit de nommer auprès de la Commission d'Enquête des agents spéciaux avec la mission de les représenter et de servir d'intermédiaire entre elles et la Commission.

ART. 15. — « Le Bureau International de la Cour permanente d'arbitrage sert de greffe aux Commissions qui siègent à La Haye, et mettra ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances Contractantes pour le fonctionnement de la Commission d'Enquête.

ART. 16. — « Si la Commission siège ailleurs qu'à La

Haye, elle nomme un Secrétaire Général dont le bureau lui sert de greffe.

« Le greffe est chargé, sous l'autorité du Président, de l'organisation matérielle des séances de la Commission, de la rédaction des procès-verbaux et, pendant le temps de l'enquête, de la garde des archives qui seront ensuite versées au Bureau International de La Haye.

ART. 17. — « En vue de faciliter l'institution et le fonctionnement des Commissions d'Enquête, les Puissances Contractantes recommandent les règles suivantes qui seront applicables à la procédure d'enquête en tant que les Parties n'adopteront pas d'autres règles.

ART. 18. — « La Commission réglera les détails de la procédure non prévus dans la convention spéciale d'enquête ou dans la présente Convention, et procédera à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 19. — « L'enquête a lieu contradictoirement.

« Aux dates prévues, chaque Partie communique à la Commission et à l'autre Partie les exposés des faits, s'il y a lieu, et, dans tous les cas, les actes, pièces et documents qu'elle juge utiles à la découverte de la vérité, ainsi que la liste des témoins et des experts qu'elle désire faire entendre.

ART. 20. — « La Commission a la faculté, avec l'assentiment des Parties, de se transporter momentanément sur les lieux où elle juge utile de recourir à ce moyen d'information ou d'y déléguer un ou plusieurs de ses membres. L'autorisation de l'Etat sur le territoire duquel il doit être procédé à cette information devra être obtenue.

ART. 21. — « Toutes constatations matérielles, et toutes visites des lieux doivent être faites en présence des agents et conseils des Parties ou eux dûment appelés.

ART. 22. — « La Commission a le droit de solliciter de l'une ou de l'autre Partie telles explications ou informations qu'elle juge utiles.

ART. 23. — « Les Parties s'engagent à fournir à la Commission d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

« Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure, pour assurer la comparution des témoins ou des experts se trouvant sur leur territoire et cités devant la Commission.

« Si ceux-ci ne peuvent comparaître devant la Commission, elles feront procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes.

ART. 24. — « Pour toutes les notifications que la Commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance Contractante, la Commission s'adressera directement au Gouvernement de cette Puissance. Il en sera de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

« Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées suivant les moyens dont la Puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette Puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

« La Commission aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

ART. 25. — « Les témoins et les experts sont appelés à la requête des Parties ou d'office par la Commission, et, dans tous les cas, par l'intermédiaire du Gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent.

« Les témoins sont entendus, successivement et séparément, en présence des agents et des conseils et dans un ordre à fixer par la Commission.

ART. 26. — « L'interrogatoire des témoins est conduit par le Président.

« Les membres de la Commission peuvent néanmoins poser à chaque témoin les questions qu'ils croient conve-

nables pour éclairer ou compléter sa déposition, ou pour se renseigner sur tout ce qui concerne le témoin dans les limites nécessaires à la manifestation de la vérité.

« Les agents et les conseils des Parties ne peuvent interrompre le témoin dans sa déposition, ni lui faire aucune interpellation directe, mais peuvent demander au Président de poser au témoin telles questions complémentaires qu'ils jugent utiles.

ART. 27. — « Le témoin doit déposer sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il peut être autorisé par le Président à s'aider de notes ou documents si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

ART. 28. — « Procès-verbal de la déposition du témoin est dressé séance tenante et lecture en est donnée au témoin. Le témoin peut y faire tels changements et additions que bon lui semble et qui seront consignés à la suite de sa déposition.

« Lecture faite au témoin de l'ensemble de sa déposition, le témoin est requis de signer.

ART. 29. — « Les agents sont autorisés, au cours ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la Commission et à l'autre Partie tels dires, réquisitions ou résumés de fait qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité.

ART. 30. — « Les délibérations de la Commission ont lieu à huis clos et restent secrètes.

« Toute décision est prise à la majorité des membres de la Commission.

« Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

ART. 31. — « Les séances de la Commission ne sont publiques et les procès-verbaux et documents de l'enquête ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la Commission, prise avec l'assentiment des Parties.

ART. 32. — « Les Parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves, tous les témoins ayant été entendus, le Président prononce la clôture de l'enquête et la

Commission s'ajourne pour délibérer et rédiger son Rapport.

ART. 33. — « Le Rapport est signé par tous les membres de la Commission.

« Si un des membres refuse de signer, mention en est faite ; le Rapport reste néanmoins valable.

ART. 34. — « Le Rapport de la Commission est lu en séance publique, les agents et les conseils des Parties présents ou dûment appelés.

« Un exemplaire du Rapport est remis à chaque Partie.

ART. 35. — « Le Rapport de la Commission, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Parties une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

ART. 36. — « Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la Commission.

TITRE IV. — *De l'Arbitrage International.*

Chapitre I. — *De la Justice Arbitrale.*

ART. [15]37. — L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par les Juges de leur choix et sur la base du respect du droit. « Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence ».

ART. [16]38. — Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions Internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances [Signataires] « Contractantes » comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

ART. [17]39. — La Convention d'Arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

[ART. 18. — La Convention d'Arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.]

ART. [19]40. — Indépendamment des Traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les Puissances [Signataires] « Contractantes » ces Puissances se réservent de conclure [soit avant la ratification du présent Acte, soit postérieurement], des accords nouveaux, généraux, ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

Chapitre II. — *De la Cour Permanente d'Arbitrage.*

ART. [20]41. — Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances [Signataires] « Contractantes » s'engagent à [organiser une] « maintenir telle qu'elle a été établie par la première Conférence de la Paix, la » Cour Permanente d'Arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention.

ART. [21]42. — La Cour Permanente [sera] « est » compétente pour tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les Parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale.

ART. [22]43. — « La Cour Permanente a son siège à La Haye.

Un Bureau International [établie à La Haye] sert de greffe à la Cour.

[Ce Bureau] « Il » est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci.

Il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives.

Les Puissances [Signataires] « Contractantes » s'enga-

gent à communiquer au Bureau [International de La Haye], « aussi tôt que possible », une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au Bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

ART. [23]44. — Chaque Puissance [Signataire] « Contractante » désignera [dans les trois mois qui suivront la ratification par elle du présent Acte], quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre.

Les personnes ainsi désignées [seront] «sont» inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les Puissances Signataires par les soins du Bureau.

Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du Bureau, à la connaissance des Puissances [Signataires] « Contractantes ».

Deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres.

La même personne peut être désignée par des Puissances différentes.

Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination, « et pour une nouvelle période de six ans ».

ART. [24]45. — Lorsque les Puissances [Signataires] « Contractantes » veulent s'adresser à la Cour Permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le Tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.

A défaut de constitution du Tribunal Arbitral par l'ac-

cord [immédiat] des Parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque Partie nomme deux arbitres [et ceux-ci] « dont un seulement peut être son national ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle comme membres de la Cour Permanente. Ces arbitres » choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage de voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente, et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

[Le Tribunal étant ainsi composé, les Parties notifient au Bureau leur décision de s'adresser à la Cour et les noms des arbitres.

Le Tribunal Arbitral se réunit à la date fixée par les Parties.

Les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques].

« Si, dans un délai de deux mois, ces deux Puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour Permanente, en dehors des membres désignés par les Parties et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre. »

[ART. 25. — Le Tribunal Arbitral siège d'ordinaire à La Haye.

Le siège ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le Tribunal que de l'assentiment des Parties.]

[ART. 26. — Le Bureau International de La Haye est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances Signataires pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

La juridiction de la Cour Permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des Puissances non Signataires ou entre des Puissances Signataires et des Puissances non Signataires, si les Parties sont convenues de recourir à cette juridiction.]

ART. 46. — « Dès que le Tribunal est composé, les Parties notifient au Bureau leur décision d'adresser à la Cour le texte de leur compromis, et les noms des arbitres.

« Le Bureau communique sans délai à chaque arbitre le compromis et les noms des autres Membres du Tribunal.

« Le Tribunal se réunit à la date fixée par les Parties. Le Bureau pourvoit à son installation.

« Les membres du Tribunal, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

ART. 47. — « Le Bureau est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des Puissances Contractantes pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

« La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des Puissances non Contractantes ou entre des Puissances Contractantes et des Puissances non Contractantes, si les Parties sont convenues de recourir à cette juridiction. »

ART. [27]48. — Les Puissances [Signataires] « Contractantes » considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour Permanente leur est ouverte.

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux Parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la

paix, de s'adresser à la Cour Permanente ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

« En cas de conflit entre deux Puissances, l'une d'elles pourra toujours adresser au Bureau International une note contenant sa déclaration qu'elle serait disposée à soumettre le différend à un arbitrage.

« Le Bureau devra porter aussitôt la déclaration à la connaissance de l'autre Puissance.

ART. [28]49. — [Un] « Le » Conseil Administratif Permanent composé des Représentants Diplomatiques des Puissances [Signataires] « Contractantes » accrédités à La Haye et du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas qui remplit [ra] les fonctions de Président [sera constitué dans cette ville le plus tôt possible après la ratification du présent Acte par neuf Puissances au moins] « à la direction et contrôle du Bureau International. »

Ce Conseil sera chargé d'établir et d'organiser le Bureau International, lequel demeurera sous sa direction et sous son contrôle.

[Il notifiera aux Puissances la constitution de la Cour et pourvoira à l'installation de celle-ci.]

[Il] « Le Conseil » arrête [ra] son règlement d'ordre ainsi que tous autres règlements nécessaires.

Il décide [ra] toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour.

Il a [ura] tout pouvoir quant à la nomination, la suspension, ou la révocation des fonctionnaires et employés du Bureau.

Il fixe [ra] les traitements et salaires et contrôle [ra] la dépense générale.

La présence de [cinq] « neuf » membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil communique sans délai aux Puissances [Signataires] « Contractantes » les règlements adoptés par lui. Il leur [adresse] « présente » chaque année un

Rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs, et sur les dépenses.

« Le rapport contient également un résumé du contenu essentiel des documents communiqués au Bureau par les Puissances en vertu de l'Article 43, alinéas 3 et 4. »

ART. [29]50. — Les frais du Bureau seront supportés par les Puissances [Signataires] « Contractantes » dans la proportion établie pour le Bureau International de l'Union Postale Universelle.

Chapitre III. — *De la Procédure Arbitrale.*

ART. [30]51. — En vue de favoriser le développement de l'arbitrage, les Puissances [Signataires] « Contractantes » ont arrêté les règles suivantes qui [seront] « sont » applicables à la procédure arbitrale, en tant que les Parties ne sont pas convenues d'autres règles.

ART. [31]52. — Les Puissances qui recourent à l'arbitrage signent un [Acte spécial] « Compromis » dans lequel sont [nettement] déterminés l'objet du litige [ainsi que l'étendue des pouvoirs des arbitres. Cet Acte implique l'engagement des Parties de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale] « le délai de nomination des arbitres, la forme, l'ordre et les délais dans lesquels la communication visée par l'Article 63 devra être faite, et le montant de la somme que chaque Partie aura à déposer à titre d'avance pour les frais.

« Le compromis déterminé également, s'il y a lieu, le mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs spéciaux éventuels du Tribunal, son siège, la langue dont il fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant lui, et généralement toutes les conditions dont les Parties sont convenues. »

[ART. 32. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les Parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour Permanente d'Arbitrage établie par le présent Acte.

A défaut de constitution du Tribunal par l'accord immédiat des Parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque Partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désigné de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.]

ART. 53. — « La Cour Permanente est compétente pour l'établissement du compromis, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre à elle.

« Elle est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des Parties, après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit :

« 1° D'un différend rentrant dans un Traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Cour. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le Traité d'arbitrage ne confère au Tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable ;

2° D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode. »

ART. 54. — « Dans le cas prévu par l'article précédent, le compromis sera établi par une commission composée

de cinq membres désignés de la manière prévue à l'Article 45, alinéas 3 et 6.

« Le cinquième Membre est de droit Président de la commission. »

ART. 55. — « Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les Parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par la présente Convention.

« A défaut de constitution du Tribunal par l'accord des Parties, il est procédé de la manière indiquée à l'Article 45, alinéas 3 et 6. »

ART. [33]56. — Lorsqu'un Souverain ou un Chef d'Etat est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.

ART. [34]57. — Le surarbitre est de droit Président du Tribunal.

Lorsque le Tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son Président.

ART. 58. — « En cas d'établissement du compromis par une commission, telle qu'elle est visée à l'Article 54, et sauf stipulation contraire, la commission elle-même formera le Tribunal d'arbitrage. »

ART. [35]59. — En cas de décès, de démission, ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

[ART. 36. — Le siège du Tribunal est désigné par les Parties. A défaut de cette désignation le Tribunal siège à La Haye.

Le siège ainsi fixé ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le Tribunal que de l'assentiment des Parties.]

ART. 60. — « A défaut de désignation par les Parties, le Tribunal siège à La Haye.

« Le Tribunal ne peut siéger sur le territoire d'une tierce Puissance qu'avec l'assentiment de celle-ci.

« Le siège une fois fixé ne peut être changé par le Tribunal qu'avec l'assentiment des Parties. »

ART. 61. — « Si le compromis n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par le Tribunal. »

ART. [37]62. — Les Parties ont le droit de nommer auprès du Tribunal des [délégués ou] agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le Tribunal.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le Tribunal, des Conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

« Les membres de la Cour Permanente ne peuvent exercer les fonctions d'agents, conseils ou avocats, qu'en faveur de la Puissance qui les a nommés membres de la Cour.]

[ART. 38. — Le Tribunal décide du choix des langues dont il fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant lui.]

ART. [39]63. — La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phases distinctes : l'instruction et les débats.

L'instruction « écrite » consiste dans la communication faite par les agents respectifs aux membres du Tribunal et à la Partie adverse [de tous actes imprimés ou écrits et de tous documents contenant les moyens invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu dans la forme et dans les délais déterminés par le Tribunal en vertu de l'Article 49], « des mémoires, des contre-mémoires et, au besoin, des répliques; les Parties y joignent toutes pièces et tous documents invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu, directement ou par l'intermédiaire du Bureau International, dans l'ordre et dans les délais déterminés par le compromis.

« Les délais fixés par le compromis pourront être prolongés de commun accord par les Parties, ou par le Tribunal quand il le juge nécessaire pour arriver à une décision juste. »

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des Parties devant le Tribunal.

ART. [40]64. — Toute pièce produite par l'une des Parties doit être communiquée à l'autre Partie.

ART. 65. — « A moins de circonstances spéciales, le Tribunal ne se réunit qu'après la clôture de l'instruction.

ART. [41]66. — Les débats sont dirigés par le Président. Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision du Tribunal, prise avec l'assentiment des Parties.

Ils sont consignés dans les procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le Président. Ces procès-verbaux « sont signés par le président et par un des secrétaires : ils » ont seuls caractère authentique.

ART. [42]67. — L'instruction étant close, le Tribunal a le droit d'écarter du débat tous Actes ou Documents nouveaux qu'une des Parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.

ART. [43]68. — Le Tribunal demeure libre de prendre en considération les Actes ou Documents nouveaux sur lesquels les Agents ou Conseils des Parties appelleraient son attention.

En ce cas, le Tribunal a le droit de requérir la production de ces Actes ou Documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la Partie adverse.

ART. [44]69. — Le Tribunal peut, en outre, requérir des Agents des Parties la production de tous Actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus le Tribunal en prend acte.

ART. [45]70. — Les Agents et les Conseils des Parties sont autorisés à représenter oralement au Tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

ART. [46]71. — Ils ont le droit de soulever des exceptions et *des incidents*. Les décisions du Tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à aucune discussion ultérieure.

ART. [47]72. — Les membres du Tribunal ont le droit

de poser des questions aux Agents et aux Conseils des Parties et leur demander des éclaircissements sur les points douteux.

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du Tribunal pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions du Tribunal en général ou de ses membres en particulier.

ART. [48]73. — Le Tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres Traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit international.

ART. [49]74. — Le Tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes, « l'ordre et les » délais dans lesquels chaque Partie devra prendre ses conclusions « finales » et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 75. — « Les Parties s'engagent à fournir au Tribunal, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens nécessaires pour la décision du litige.

ART. 76. — « Pour toutes les notifications que le Tribunal aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance Contractante, le Tribunal s'adressera directement au Gouvernement de cette Puissance. Il en sera de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

« Les requêtes adressées, à cet effet, seront exécutées suivant les moyens dont la Puissance requise dispose d'après sa législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées que si cette Puissance les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

« Le Tribunal aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle il a son siège. »

ART. [50]77. — Les Agents et les Conseils des Parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à

l'appui de leur cause, le Président prononce la clôture des débats.

ART. [51]78. — Les délibérations du Tribunal ont lieu à huis clos et « restent secrètes ».

Toute décision est prise à la majorité des membres du Tribunal.

[Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.]

ART. [52]79. — La sentence arbitrale, [votée à la majorité des voix,] est motivée. « Elle mentionne les noms des arbitres; elle est signée par le Président et par le greffier ou le secrétaire faisant fonction de greffier. » [Elle est rédigée par écrit et signée par chacun des membres du Tribunal.

Ceux des membres qui sont restés en minorité peuvent constater, en signant, leur dissentiment.]

ART. [53]80. — La sentence [arbitrale] « est lue en séance publique [du Tribunal], les Agents et les Conseils des Parties présents ou dûment appelés ».

ART. [54]81. — La sentence [arbitrale], dûment prononcée et notifiée aux Agents des Parties [en litige], décide définitivement et sans appel la contestation.

ART. 82. — « Tout différend qui pourrait surgir entre les Parties concernant l'interprétation et l'exécution de la sentence, sera, sauf stipulation contraire, soumis au jugement du Tribunal qui l'a rendue. »

ART. [55]83. — Les Parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la revision de la sentence arbitrale.

Dans ce cas, et sauf [convention] « stipulation » contraire, la demande doit être adressée au Tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du Tribunal lui-même et de la Partie qui a demandé la revision.

La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du Tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable.

Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée.

ART. [56]84. — La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les Parties [qui ont conclu le compromis] « en litige ».

Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les Parties en litige, celles-ci [notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu] « avertissent en temps utile toutes les Puissances Signataires ». Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'[entre] elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

ART. [57]85. — Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du Tribunal.

Chapitre IV. — *De la Procédure Sommaire d'Arbitrage.*

ART. 86. — « En vue de faciliter le fonctionnement de la justice arbitrale, lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire, les Puissances Contractantes arrêtent les règles ci-après qui seront suivies en l'absence de stipulations différentes, et sous réserve, le cas échéant, de l'application des dispositions du chapitre III, qui ne seraient pas contraires.

ART. 87. — « Chacune des Parties en litige nomme un arbitre. Les deux arbitres ainsi désignés choisissent un surarbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, chacun présente deux candidats pris sur la liste générale des membres de la Cour permanente, en dehors des membres indiqués par chacune des Parties Elles-mêmes et n'étant

les nationaux d'aucune d'elles ; le sort déterminé lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

« Le surarbitre préside le Tribunal, qui rend ses décisions à la majorité des voix.

ART. 88. — « A défaut d'accord préalable, le Tribunal fixe, dès qu'il est constitué, le délai dans lequel les deux Parties devront lui soumettre leurs Mémoires respectifs.

ART. 89. — « Chaque Partie est représentée devant le Tribunal par un Agent qui sert d'intermédiaire entre le Tribunal et le Gouvernement qui l'a désigné. »

ART. 90. — « La procédure a lieu exclusivement par écrit. Toutefois, chaque Partie a le droit de demander la comparution de témoins et d'experts. Le Tribunal a, de son côté, la faculté de demander des explications orales aux Agents des deux Parties, ainsi qu'aux experts et aux témoins dont il juge la comparution utile. »

Dispositions [Générales] Finales.

ART. 91. — « La présente Convention dûment ratifiée remplacera, dans les rapports entre les Puissances Contractantes, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899. »

ART. [58]92. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

[Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances qui ont été représentées à la Conférence Internationale de la Paix de La Haye.]

« Le premier dépôt de ratifications sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

« Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouverne-

ment des Pays-Bas et accompagnée de l'instrument de ratification.

« Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt de ratifications, des notifications mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que des instruments de ratification, sera immédiatement remise, par les soins du Gouvernement des Pays-Bas, et par la voie diplomatique, aux Puissances conviées à la Deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui auront adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement Leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification. »

[ART. 59. — Les Puissances non Signataires qui ont été représentées à la Conférence Internationale de la paix pourront adhérer à la présente Convention. Elles auront à cet effet à faire connaître leur adhésion aux Puissances Contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances Contractantes.]

ART. 93. — « Les Puissances non Signataires qui ont été conviées à la Deuxième Conférence de la Paix pourront adhérer à la présente Convention.

« La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

« Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances conviées à la Deuxième Conférence de la Paix copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification. »

ART. [60]94. — Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été [représentées] « conviées » à la « deuxième » Conférence [Internationale] de la Paix, pourront adhérer à la présente Convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances Contractantes.

ART. 95. — « La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de leur ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

ART. 96. — « S'il arrivait qu'une des Puissances Contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

ART. 97. — « Un registre tenu par le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'Article 92, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (Art. 93, alinéa 2) ou de dénonciation (Art. 96, alinéa 1).

« Chaque Puissance Contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

[ART. 61. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties Contractantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances Contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.]

En foi de quoi les Plénipotentiaires ont [signé] « revêtu » la présente Convention [et l'ont revêtue] de leurs [sceaux] « signatures ».

Fait à La Haye [le vingt-neuf juillet mil huit cent

quatre-vingt-dix-neuf], « 18 octobre 1907 », en un seul exemplaire, qui restera déposé dans les archives du Gouvernement des Pays-Bas et dont des copies certifiées conformes seront remises par la voie diplomatique aux Puissances Contractantes.

[*Signatures.*]

APPENDICE II.

Le Pacte de la Société des Nations de 1919 (1)

PREAMBULE

Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe,

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

(1) On sait que la Société des Nations comprend trois catégories de Membres :

- 1^o Membres originaires de la Société ;
- 2^o Etats invités à accéder au Pacte ;
- 3^o Etats admis dans la Société.

Voici, par ordre alphabétique, la liste des 54 Etats qui jusqu'au mois de novembre 1923 font partie de la Société des Nations :

- 1^o Membres originaires de la Société (au nombre de 29) :

Afrique du Sud, Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, Empire Britannique, Canada, Chine, Cuba, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Italie, Japon, Libéria, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume des Serbes Croates-Slovènes, Siam, Tchéco-Slovaquie, Uruguay.

Quant aux Etats-Unis d'Amérique, l'Equateur et le Hedjaz, portés sur le Pacte comme Membres originaires de la Société, les premiers ont refusé d'en faire partie, le deuxième et le troisième en font partie nominalement et non effectivement.

- 2^o Etats accédés au Pacte (au nombre de 13) :

Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays Bas, Perse, Salvador, Suède, Suisse, Venezuela.

- 3^o Etats admis dans la Société aux dates suivantes (au nombre de 12) :

En 1920. — Albanie, Autriche, Bulgarie, Costa-Rica, Finlande, Luxembourg.

En 1921. — Esthonie, Lettonie, Lithuanie.

En 1922. — Hongrie.

En 1923. — Abyssinie, Irlande.

D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements,

De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

COMPOSITION DE LA SOCIÉTÉ

ARTICLE PREMIER. — Sont Membres originaires de la Société des Nations, ceux des Signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats également nommés dans l'Annexe qui auront accédé au présent Pacte, sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals.

Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte.

ORGANES

ART. 2. — L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent.

ASSEMBLEE

ART. 3. — L'Assemblée se compose de représentants des Membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

CONSEIL

ART. 4. — Le Conseil se compose de représentants des principales Puissances alliées et associées : les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, ainsi que de représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont Membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au

Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un représentant.

PROCEDURE

ART. 5. — Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte, ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil, sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique.

SECRETARIAT

ART. 6. — Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaire.

Le premier secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le secrétaire général de la Société est de droit secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société, dans la proportion établie par le Bureau international de l'Union universelle.

SIEGE ET IMMUNITE

ART. 7. — Le siège de la Société est établi à Genève.

Le Conseil peut, à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société par ses services ou ses réunions sont inviolables.

LIMITATION DES ARMEMENTS

ART. 8. — Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

Le Conseil tiendra compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat Membre pour préparer les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen, et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

COMMISSION MILITAIRE ET NAVALE

ART. 9. — Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8, et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales

GARANTIE DE TERRITOIRE ET D'INDEPENDANCE

ART. 10. — Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

MENACES DE GUERRE

ART. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend.

PROCEDURE EN CAS DE DIFFEREND

ART. 12. — Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le Rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le Rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

ARBITRAGE

ART. 13. — Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

COUR DE JUSTICE

ART. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet

de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

EXAMEN DE DIFFEREND PAR LE CONSEIL OU L'ASSEMBLEE

ART. 15. — S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend* susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les Membres de la Société, conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai les Parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un Rapport, voté, soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du Rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter

son Rapport par tous ses Membres autres que les représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un Rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties. Cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un Rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion dans chaque cas, des représentants des Parties, a le même effet qu'un Rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des Parties.

SANCTIONS

ART. 16. — Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales et financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux du Membre de la Société en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commer-

ciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter; ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux, par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leurs territoires des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les Membres de la Société représentés au Conseil.

DIFFEREND AFFECTANT UN OU PLUSIEURS ETATS NON MEMBRES DE LA SOCIETE

ART. 17. — En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications apportées jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle

mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

ENREGISTREMENT DES TRAITES

ART. 18. — Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

NOUVEL EXAMEN DES TRAITES

ART. 19. — L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

ENGAGEMENTS INCOMPATIBLES AVEC LE PACTE

ART. 20. — Les Membres de la Société reconnaissent chacun, en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si, avant son entrée dans la Société un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

ENGAGEMENTS COMPATIBLES AVEC LE PACTE

ART. 21. — Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage ou les ententes régionales comme la doctrine de Monroë qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

MANDATS

ART. 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent

être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire qui assume l'administration du territoire a des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas ci-dessus visés, le Mandataire doit envoyer au Conseil un Rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les Rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats.

ADMINISTRATION INTERNATIONALE

ART. 23. — Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

a) S'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires;

b) S'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration;

c) Chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles;

d) Chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun;

e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération;

f) S'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

BUREAUX INTERNATIONAUX

ART. 24. — Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Il en sera de même de tous autres bureaux et de

toutes Commissions pour le règlement des affaires internationales qui seront créés ultérieurement.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de Commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire entrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

CROIX-ROUGE

ART. 25. — Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

REVISION

ART. 26. — Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les Représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
------------------------	---

PREMIERE PARTIE.

<i>Etude théorique du Problème des Sanctions dans le droit des gens</i>	17
---	----

CHAPITRE I.

Les insuffisances du droit des gens antérieur à la guerre de 1914, quant à sa législation, sa juri- diction et sa sanction	19
A. — La législation internationale d'avant- guerre	19
B. — La juridiction internationale d'avant- guerre	22
C. — La sanction internationale d'avant- guerre	35

CHAPITRE II.

La nécessité d'établir une sanction dans les rap- ports internationaux	45
---	----

CHAPITRE III.

Les obstacles à l'établissement d'un régime de sanctions en droit international	55
--	----

CHAPITRE IV.

Les Sanctions internationales et leur degré d'effi- cacité	65
---	----

A. — Sanctions morales	66
B. — Sanctions juridiques	69
C. — Sanctions économiques	69
D. — Sanctions militaires	71
Autres sanctions internationales	75
Sanctions civiles	76
Conclusion	78

DEUXIEME PARTIE.

<i>Etude pratique du Problème des Sanctions de l'Arbitrage international de l'Antiquité jus- qu'à nos jours</i>	81
---	----

CHAPITRE I.

Les Sanctions de l'arbitrage international dans l'Antiquité	83
<i>Section I.</i> — Les Sanctions de l'arbitrage dans l'Antiquité grecque	83
<i>Section II.</i> — Les Sanctions de l'arbitrage dans l'Antiquité romaine	93
<i>Section III.</i> — Les Sanctions de l'arbitrage dans l'Antiquité orientale	98
<i>Section IV.</i> — Les Sanctions de l'arbitrage dans l'Antiquité chrétienne	102

CHAPITRE II.

Les Sanctions de l'Arbitrage international au Moyen Age	115
<i>Section I.</i> — Aperçu historique sur l'organi- sation politique du Moyen Age	115
L'œuvre de l'Eglise pour la Paix au Moyen Age	121

<i>Section II.</i> — Les Sanctions des interventions d'autorité des Papes	128
A. — Excommunication	134
B. — Interdit	137
Les Applications de cette double sanction	140
C. — Sanctions temporelles	143
Dispense du serment de fidélité.	
Intervention armée des Princes chrétiens sur l'ordre du Pape.	
Condamnation à une amende.	
<i>Section III.</i> — L'absence de Sanctions dans les interventions arbitrales des Papes	150
L'opinion de certains auteurs sur la juridic- tion pontificale	165
<i>Section IV.</i> — Les Sanctions des arbitrages par Souverains	171

CHAPITRE III.

Les Sanctions de l'arbitrage international d'après les principaux Projets de Paix Perpétuelle du 16 ^e jusqu'à la fin du 18 ^e siècle	175
<i>Section I.</i> — Les Sanctions internationales ad- mises par les Canonistes et spécialement par Vitoria et Suarez	177
A. — La Doctrine de Vitoria	185
B. — La Doctrine de Suarez	189
<i>Section II.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Grand Dessein d'Henri IV	195
<i>Section III.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Projet de Paix d'Eméric Crucé .	203
<i>Section IV.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après Grotius	206

<i>Section V.</i> — Le Sanction de l'Arbitrage, d'après Pufendorff	209
<i>Section VI.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Projet de Paix de William Penn	212
<i>Section VII.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Projet de Paix Perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre	217
Théorie de Wolf sur les sanctions internationales	226
Théorie de Vattel	227
<i>Section VIII.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Projet de Paix Perpétuelle d'Emmanuel Kant	228
<i>Section IX.</i> — La Sanction de l'Arbitrage, d'après le Projet de Paix Perpétuelle de Jérémie Bentham	232

CHAPITRE IV.

Les Sanctions de l'Arbitrage International dans les Conférences de La Haye du 28 juillet 1899 et du 18 octobre 1907	239
<i>Section I.</i> — La question de l'Arbitrage devant les deux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907	239
<i>Section II.</i> — La Sanction de l'Arbitrage inter- national admise par la Conférence de La Haye de 1899.	247
<i>Section III.</i> — La Sanction de l'Arbitrage in- ternational admise par la Conférence de La Haye de 1907	258

CHAPITRE V.

Les Sanctions de l'Arbitrage International, d'après le Pacte de la Société des Nations de 1919	285
---	-----

<i>Section I.</i> — Observations préliminaires sur l'histoire de la Société des Nations de 1919	285
Le mouvement en sa faveur en France	286
Le mouvement en sa faveur en Angleterre	288
Le mouvement en sa faveur aux Etats- Unis d'Amérique	289
Le mouvement en sa faveur en Allemagne	290
Le mouvement en sa faveur en Autriche	291
<i>Section II.</i> — La question de l'Arbitrage dans le Pacte de la Société des Nations de 1919	302
<i>Section III.</i> — Les Sanctions de l'Arbitrage in- ternational prévues par les principaux Projets officiels d'une Société des Nations soumis par les Etats à la Conférence de Paris de 1919	309
Projet français	312
Projet italien	315
Projets allemands	317
Projet Smuts	320
Projet suisse	322
Projet Wilson	324
<i>Section IV.</i> — Les Sanctions de l'arbitrage in- ternational prévues par le Pacte de la Société des Nations de 1919	330
A. — Les Sanctions diplomatiques admises par le Pacte	332
B. — Les Sanctions économiques admises par le Pacte	334
C. — Les Sanctions militaires admises par le Pacte	351

CONCLUSION	365
BIBLIOGRAPHIE	379
APPENDICES	393
TABLE DES MATIÈRES	

Paris & Courtrai
Imprimerie JOS. VERMAUT
Imprimé en Belgique.
